

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE APOYO EN
MATERIA DE AUTOPROMOCIÓN DE VIVIENDA, ACCESIBILIDAD Y
SUELO,

I) ANTECEDENTES

El pasado 10 de septiembre de 2001 se solicitó por el Ilmo Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Industria y Comercio, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“ El Anteproyecto de Ley de Medidas de Apoyo en Materia de Autopromoción de Vivienda, Accesibilidad y Suelo”.

analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 26 de Febrero ha acordado aprobar por **UNANIMIDAD** el siguiente

DICTAMEN

II) ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de 17 artículos agrupados en tres Títulos y Disposiciones Derogatoria y Final.

La Exposición de Motivos hace referencia a las circunstancias que hacen necesaria o conveniente promulgar esta normativa, se explica el contenido de la misma, así como la finalidad y las notas más relevantes de este Anteproyecto de Ley.

También en ella se alude a las tres partes que, estructuradas en Títulos, componen el Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

La parte dispositiva, como se ha mencionado antes, consta de 17 artículos, agrupados en tres Títulos y dos Disposiciones, distribuidas entre Derogatoria y Final.

El Título Primero regula la “Autopromoción de Viviendas” y en relación con las mismas, a través de seis capítulos establece las Disposiciones generales sobre esta materia, los Agentes del proceso, el concepto de Vivienda protegida autopromocionada, las Restricciones al poder de disposición, el Control de calidades y el Régimen sancionador.

El Título Segundo bajo la denominación de “Promoción de la accesibilidad en la vivienda” introduce modificaciones en dos artículos de la Ley 8/1997, de Promoción de la accesibilidad en Extremadura.

El Título Tercero se denomina “Suelo” y contiene una serie de modificaciones a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

La Disposición Derogatoria establece tales efectos sobre el Título II de la Ley 3/1995, de 6 de abril, de “Fomento de la Vivienda en Extremadura” y la Disposición Final prevé la fecha de entrada en vigor.

III) VALORACIONES

1) De carácter general.

Dado que el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen tiene tres partes perfectamente diferenciadas, que vienen a suponer la modificación parcial de tres leyes preexistentes, realizaremos separadamente las valoraciones generales para cada una de ellas.

Por lo que respecta a la modificación de la Ley 3/1995, de “Fomento de la Vivienda de Extremadura” y concretamente de su Título II relativo al Fomento de la Vivienda de Autopromoción que ahora queda derogado y sustituido por el incluido en el nuevo texto legal, este Consejo Económico y Social de Extremadura entiende que es, quizás, la cuestión más relevante que se incluye en este Anteproyecto de Ley y al respecto comparte la apuesta decidida adoptada por la Junta de Extremadura en orden a que, mediante la intervención pública, se incentive la construcción de viviendas protegidas con el objetivo de favorecer a quienes puedan encontrar a través de las distintas figuras que se incluyen en el Plan Regional de Viviendas de Extremaduras, una de ellas, la autopromoción, un camino específico para conseguir su propio techo, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Española, en su artículo 47, donde se establece al derecho a disfrutar de una vivienda

digna y adecuada y respecto a lo cual este Organismo Consultivo ya se pronunció en su Dictamen de 17 de octubre de 1994 señalando literalmente: “Por tanto coincidimos en la necesidad de actuaciones de los poderes públicos en materia de suelo que faciliten a una amplia capa de nuestra sociedad el acceso a una vivienda digna”.

Para la consecución de dicho objetivo la Junta de Extremadura adoptó diversas medidas entre las que es destacable el Decreto 162/1999, de 14 de septiembre, por el que se regulan las ayudas y subvenciones para la adquisición, adjudicación y promoción, rehabilitación y autopromoción de viviendas y la promoción pública de viviendas, en el marco del Plan Regional de Viviendas 1999-2003 (modificado por Decretos 227/2000, de 7 de noviembre, y 58/2001, de 24 de abril) las cuales tuvieron especial eficacia en cuanto a las figuras de la autopromoción y la promoción privada de viviendas protegidas.

Esta situación, de hecho, se ha visto importantemente afectada por la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de “Ordenación de la Edificación”, la cual en su artículo 19 titulado “Garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción” en su apartado 1.c introduce la exigencia de un “seguro de daños materiales o seguro de caución, para garantizar, durante diez años, el resarcimiento de los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y estabilidad del edificio”, por cuanto la relevancia económica de este seguro haría mucho más difícil e incluso inviable para quienes disponen de rentas necesariamente limitadas abordar la construcción de sus viviendas en régimen de autopromoción.

Respecto a lo anterior, y teniendo en cuenta las consideraciones que se explicitan en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen y entre las cuales podríamos destacar, en el caso de la autopromoción, que la exigencia del seguro no tiene sentido desde el punto de vista subjetivo, pues supondría asegurar a uno contra sí mismo y de otra parte nadie realizará una construcción defectuosa de la cual él resultara perjudicado y también desde el punto de vista objetivo, pues estas viviendas tienen que estar sometidas durante su periodo de edificación a un importante control administrativo en cuanto a los materiales y en el proceso constructivo, este Consejo participa de la no exigencia del seguro decenal previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, en las viviendas de autopromoción protegida, siempre que se adopten las cautelas previstas en este Anteproyecto de Ley y especialmente la prohibición de transmisión de estas viviendas durante diez años, pues entendemos que así se logra armonizar, simultáneamente, que la autopromoción sea factible y que se cumplan las finalidades garantistas de la Ley estatal 38/1999, antes citada.

Así pues, tras esta Ley tendríamos en Extremadura por una parte edificaciones que están en el mercado, en cuyo caso se rigen por la Ley Estatal de Ordenación de la Edificación, con su sistema de controles y responsabilidades propias del derecho civil y garantizadas con seguros privados y por otra parte las viviendas autopromovidas protegidas que están fuera del mercado libre de viviendas porque la Comunidad Autónoma, al amparo de su competencia exclusiva en materia de vivienda, y por estar acogidas a un sistema de ayudas públicas, entiende que puede regularlas y lo hace estableciendo un sistema de controles, responsabilidades y garantías administrativas. Una tercera categoría de edificación la constituye la vivienda autopromovida no protegida o libre, sobre la que el Anteproyecto de Ley no se manifiesta, y que estando también fuera del mercado seguiría rigiéndose por el sistema de controles de la Ley de Ordenación de la Edificación.

En relación con lo anterior y considerando que la filosofía y argumentos analizados podrían ser igualmente predicables de las viviendas autopromovidas libres o no protegidas, en cuanto a la exención de la obligación del seguro decenal obligatorio, sugerimos al legislador que, con las limitaciones y cautelas necesarias se contemple, en este Anteproyecto de Ley, una actuación semejante a las establecidas para las viviendas autopromovidas protegidas.

Por otro lado y también en términos generales se detecta la falta de enumeración y toma de consideración de todos los agentes que intervienen en la edificación, la confusión entre agente de la edificación y profesional y en concreto la no mención de las figuras del Director de la Ejecución de la Obra y del Coordinador de Seguridad, entre otras.

En relación con la cuestión del seguro pueden suscitarse dudas, en el sentido de que pudieran plantearse dificultades, por parte de las aseguradoras privadas, para asumir estos riesgos, especialmente teniendo en cuenta que ellas no han controlado (directa o indirectamente) la redacción del proyecto y la ejecución de las obras.

No obstante lo dicho y en el hipotético supuesto de que tal hecho se produjera, entendemos que un camino alternativo a seguir sería acudir al Consorcio de Compensación de Seguros, cuyo Estatuto Legal se aprobó por Ley 21/1990, de 19 de diciembre, (modificado por Ley 30/1995, de 8 de noviembre), pues si bien no estamos ante un caso tipificado, el artículo 3.2 de la citada norma dispone: “Fuera de los supuestos a que se refiere el número 1 precedente, el Consorcio de Compensación de Seguros podrá asumir la cobertura concretando pactos de coaseguro o aceptación en reaseguro en aquellos supuestos que concurren razones de interés público que lo aconsejen, atendiendo la situación y circunstancias del mercado reasegurador”.

Todo lo dicho anteriormente lo es sin perjuicio de una cuestión que no corresponde a este Consejo Económico y Social juzgar, aunque sí entendemos que debemos exponer, como es el título competencial de la Comunidad Autónoma para regular el contenido del Título I “La Autopromoción de Viviendas” de este Anteproyecto de Ley. Así de una parte constatamos que el artículo 7º de nuestro Estatuto de Autonomía, en su apartado 1.2 establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pero de otra parte la Constitución no atribuye las competencias sobre la materia de “construcción” específicamente, por lo cual en virtud de lo previsto en el artículo 149.3 de la Carta Magna podría pensarse que, dado que no se trata de una competencia absorbida por una Comunidad Autónoma, se atribuiría al Estado y también señalamos que en materia de seguros y responsabilidades el artículo 149.1.18 de la citada Norma otorga esta competencia al Estado, pues hay que entender que el régimen jurídico de la responsabilidad sea único para todo el Estado. Por todo ello y a modo de resumen, también teniendo en cuenta lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991, sobre Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley, este CES de Extremadura recomienda quede explicitado en la Exposición de Motivos el título competencial que habilita a la Junta de Extremadura para regular esta materia.

En cuanto a lo que hace referencia a la modificación de la Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura, este Organo Consultivo manifiesta su conformidad con el espíritu de la misma y sobre todo con que el legislador aproveche la experiencia obtenida como consecuencia de la aplicación de la ley durante un periodo suficiente (más de cuatro años) para formar opinión e introducir las modificaciones derivadas de los cambios producidos en la realidad social. Especialmente valoramos el abandono de

políticas maximalistas que no se ajustaban a las demandas reales como era la exigencia, en la promoción pública, de una vivienda , en promociones inferiores a 25, destinada a personas con movilidad reducida, siendo más oportuna la solución propuesta según la cual, en promociones menores a 15 viviendas, se pueda excepcionar tal exigencia si no hay demandantes con tales limitaciones y también la nota de realismo que supone el introducir el concepto de vivienda “convertible” en el sentido de que una vivienda nueva se construya teniendo en cuenta la posibilidad de que en un futuro, con el aumento de la edad de los usuarios, tenga que “adaptarse parcialmente”, sin necesidad de una obra de rehabilitación de importancia económica desmesurada, todo ello sin perjuicio del mantenimiento, en unos límites más reales, de las viviendas adaptadas para personas con movilidad reducida permanentemente.

Referente a las modificaciones que se introducen en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, este Consejo Económico y Social, en principio y de la lectura de lo incluido en el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, no alcanza a entender que una ley promulgada tan recientemente esté necesitada de la modificación de 8 de sus artículos , sin perjuicio de que éstos puedan quedar mejorados con la redacción que se propone. Es por ello que recomendamos que en la Exposición de Motivos queden expresadas más claramente las circunstancias que han llevado al legislador a proponer tales cambios.

Finalmente este CES de Extremadura agradece la presencia de los Ilmos. Sres. Secretario General Técnico y Director General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio de la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes, que en su comparecencia el pasado 17 de enero de 2002 nos explicaron los objetivos y líneas fundamentales de este Anteproyecto de Ley y también la remisión de la documentación complementaria y del Informe del Gabinete Jurídico (al respecto de este Anteproyecto de Ley) pues

con ello favorece nuestro análisis y facilita el debate a la hora de la realización de nuestras funciones.

2) De carácter específico:

Además de las valoraciones de carácter general que se acaban de mencionar, este Consejo Económico y Social considera adecuado realizar determinadas valoraciones puntuales a los siguientes artículos:

Artículo 1º: Por las razones expuestas ampliamente en nuestras consideraciones generales compartimos la no exigencia del seguro decenal previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación siempre y cuando quede garantizado el control administrativo de calidad y seguridad en la edificación de las viviendas de autopromoción protegida.

Ahora bien y en consonancia con lo que apuntamos en las consideraciones generales, aunque quizás no sea en este artículo la ubicación idónea, debería establecerse para las viviendas libres de autopromoción, en cuanto a la exención de la obligación del seguro decenal obligatorio, con las limitaciones y cautelas necesarias, una actuación semejante a las establecidas para las viviendas autopromovidas protegidas.

También, y en orden a mantener consonancia con la normativa estatal y autonómica sobre la materia y especialmente lo recogido en los planes de viviendas protegidas, se propone la supresión en el apartado 1 de los términos “destinada a hogar” quedando “construcción dedicada exclusivamente a su uso como residencia habitual...” y asimismo, para mejorar la comprensión de dicho apartado, proponemos la inclusión de una coma después de la expresión “la gestión directa” del primer renglón.

Artículo 2º: Tomando en consideración lo dicho en nuestro último párrafo comentando el artículo anterior, quizás, al hablar de los programas de actuación podría quedar explícitamente establecida la no exigibilidad del seguro propugnado para las viviendas libres de autopromoción.

Artículo 3º: Si tenemos en cuenta que la autopromoción de viviendas protegidas es una actividad estrictamente privada, tal y como se define en el artículo 1º de este Anteproyecto de Ley, no parece conveniente lo indicado en el apartado 2 en el sentido de que la Administración Autonómica, a través de la Consejería competente, pueda acordar la contratación de proyectos y direcciones de obras directamente con los profesionales correspondientes.

La elección y, por tanto, contratación de los Técnicos las debería hacer la persona física que se autopromueve su vivienda. Actuar de otra manera supondrá una intromisión de la Administración en la esfera privada de las personas, negándoles sus posibilidades de adoptar decisiones en esta materia.

Otra cosa, admisible, sería que la Junta de Extremadura otorgue ayudas a los autopromotores para pagar los honorarios a los técnicos que ellos, libremente, contraten.

Artículo 4º: Con carácter general este Consejo viene recomendando en sus dictámenes que se eliminen términos tales como “podrá” pues el carácter condicional del mismo introduce un aspecto de discrecionalidad que entendemos no es deseable.

De otra parte y en relación con el Registro Administrativo en el que figuren los agentes que deseen incorporarse al proceso edificatorio de viviendas protegidas en autopromoción, siempre que cumplan determinados requisitos, este Organismo Consultivo entiende que supone una restricción no

deseable y contrario al principio de libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución Española, por lo que opinamos que debería dejarse a la autonomía de las partes, en este caso autopromotor y constructor, la posibilidad de pactar la ejecución de las obras libremente. Análoga argumentación podría formularse sobre los denominados en esta Ley “profesionales” y respecto a los cuales incidiremos al comentar los artículos 6º y 7º.

Artículo 5º: Respecto a los condicionales (podrán) que aparecen en este artículo damos por reproducidos los comentarios hechos al anterior.

En orden a la mejora de la redacción propuesta y a fin de mantener la coherencia con lo expresado en el artículo 1º, deberían sustituirse los términos “sujeto particular” por los de “persona física”.

También y por considerarlo una materia básica de este Anteproyecto de Ley, estimamos que no debería dejarse para un ulterior desarrollo reglamentario la determinación de los requisitos necesarios para adquirir la condición de autopromotor, evitando el margen de incertidumbre que comporta, mediante su inclusión en este texto legal.

En el párrafo primero del apartado 2 se alude a los requisitos necesarios para adquirir la condición de autopromotor, cuando del contenido de la Ley parece deducirse que se refiere a autopromotor de vivienda protegida, lo cual deberá quedar precisado.

También señalaremos que, en la enumeración de los requisitos para adquirir la condición de autopromotor, que deberá fijar el Reglamento, se han mezclado requisitos que sí corresponden a la persona del autopromotor (letras a,b,c,j y k) que son los únicos que deberían figurar en sede de este artículo y

apartado, con otros que corresponden a la vivienda (letras d,e,f,g,h,i,l y m) que estarían mejor ubicados en un nuevo párrafo del artículo 9º.

Dada la aparente indeterminación que se deriva de la limitación que establece la letra a) respecto de titularidades dominicales o derechos reales, recomienda este CES de Extremadura que se determine en la Ley que entre los requisitos establecidos para que una persona pueda ser calificada como autopromotor de vivienda protegida figuren las condiciones económicas precisas que deberá reunir aquella como cualquier otro receptor de ayudas públicas; a tal efecto también sería conveniente se unificaran las letras a y c.

En orden a la mejora técnica y simplificación del contenido de la letra b) proponemos como texto alternativo el siguiente: “Ser dueño de la finca donde se propone edificar y aparecer como titular dominical de la misma en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la percepción de las ayudas públicas previstas”.

Finalmente y en cuanto a la letra e), por razones análogas proponemos sustituir “públicamente” por “reglamentariamente” o, en su caso, “legalmente”

Artículo 6º: En el primer párrafo de éste se dice que “el promotor, si tuviere capacidad suficiente, podrá ejecutar la obra por si mismo”, en este sentido aunque entendemos que el espíritu del legislador parece querer con ello garantizar la solvencia profesional, la redacción quedaría mejorada exigiendo que para ejecutar las obras se sea constructor, por ello sería conveniente sustituir la redacción propuesta por “El promotor que sea constructor podría ejecutar la obra por si mismo”, con esta redacción evitamos que personas no habilitadas ni cualificadas para ejercer la profesión se dediquen a construir sus viviendas, con el riesgo que ello implicaría en materia de calidad y seguridad.

A este respecto recordamos que la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, exige en relación al constructor “tener la titulación o capacitación profesional que habilita para el cumplimiento de las condiciones exigibles para actuar como constructor”.

También y en concordancia con el comentario efectuado al artículo 4º.2 entendemos que debería eliminarse la restricción de figurar en el Registro Administrativo, pudiendo actuar como constructores, a los efectos de esta ley, quienes reúnan los requisitos legales para el ejercicio de esta actividad profesional.

Artículo 7º: Reiteramos nuestro criterio considerando innecesario que los profesionales, debidamente facultados por la ley, encuentren una restricción adicional como es la exigencia de inclusión en el Registro Administrativo mencionado en el artículo 4,2.

Artículo 9º: En sintonía con lo que hemos comentado al artículo 5º de este Anteproyecto de Ley proponemos que los dos párrafos actuales se conviertan en un apartado 1 y que se añada un apartado 2 conteniendo los requisitos que debe reunir la vivienda y que, a nuestro juicio, figuraban inadecuadamente en el artículo 5º.2.

Artículo 10º: Con el fin de completar lo dicho en relación con el procedimiento, proponemos se añada al final “y en su caso al procedimiento descalificador cuando así proceda”.

Artículo 11º: Respecto a lo regulado en el punto 1 este Consejo considera imprescindible la inclusión de esta limitación, pues con ello entendemos armonizadas la normativa estatal constituida por la Ley de

Ordenación de la Edificación (tantas veces citada) con la normativa autonómica tendente a promover la autopromoción en la construcción de viviendas protegidas dedicadas exclusivamente al uso y disfrute como residencia habitual.

Respecto a la imposición de sanciones nos remitimos el comentario, más general que haremos al punto 2 de este mismo artículo.

En cuanto al punto 2, este C.E.S. de Extremadura estima que su redacción es sustancialmente mejorable.

Así, la *“puesta a disposición como elemento garantizador de créditos”* y la prohibición de la realización de *“cualquier otro negocio jurídico que suponga su ejecución y posible adjudicación por parte de terceros (debería ser a terceros)”*, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad patrimonial universal consagrado en el artículo 1.911 del Código Civil, impediría al autopromotor extremeño el acceso a cualquier tipo de crédito, incluso al de consumo, puesto que todo su patrimonio se constituye en *elemento garantizador* de cualquier deuda que contraiga y, en caso de insolvencia, todo su patrimonio responde de todos los créditos fallidos.

En cuanto al primer inciso del párrafo segundo, este C.E.S. estima que la excepción que contempla debe concretarse en préstamos con garantía hipotecaria de la propia edificación que se va a financiar. Y en cuanto al segundo inciso, creemos que comienza con un error material, pues donde dice *“en este supuesto”* parece obvio que debería decir *“en los demás supuestos”*. Pero, además, estimamos que debe aclararse mejor que la regla general es que desde el momento que deja de ser propietario el autopromotor deben exigirse las garantías y seguros de la LOE y que solo puede admitir como excepción el que, por razones justificadas, se subrogue una persona que reúna

los requisitos subjetivos fijados por la normativa autonómica para el autopromotor, en la posición jurídica que, hasta entonces, ocupaba dicho autopromotor. Estaríamos ante una ficción jurídica por la que se consideraría autopromotor a quien no lo es, pero que, por reunir todos los requisitos (salvo el material de no haber realmente autopromovido) la ley lo equipara. Si admitimos esa tesis, cuando haya subrogación no debería de procederse a la devolución de ayudas, lo que solo ocurriría cuando no se de una subrogación, en cuyo caso, además de proceder la devolución de ayudas, la edificación quedaría sometida al régimen general de la LOE. Además creemos que tanto la contratación del préstamo hipotecario destinado a financiar la autopromoción como la subrogación, deberán contar no con una “aprobación” a posteriori sino con una “autorización” previa, de la Consejería (no de la Comunidad Autónoma).

En cuanto al último párrafo del apartado 2 donde se establece que el incumplimiento de lo establecido determinará automáticamente la imposición de las sanciones, entendemos que tal prescripción no se ajusta a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en sus artículos 134 establece la garantía del procedimiento y 135 los derechos del presunto responsable, lo cual impide en todo caso que se pueda imponer una Sanción si previamente no se ha tramitado el necesario procedimiento.

A la vista de lo anterior proponemos el siguiente texto alternativo:

“11.2 Interdicción negocial y excepciones.

Durante dicho plazo, tampoco podrán ser objeto de arrendamiento ni de ninguna otra forma de cesión, a título lucrativo u oneroso, que implique su uso,

disfrute o utilización, directa o indirecta, por persona o personas que no pertenezcan a la unidad familiar del autopromotor.

Tampoco podrá ser hipotecada ni podrá constituirse sobre la misma ningún otro derecho real en garantía de ningún préstamo o crédito salvo el destinado a financiar su propia edificación y previa autorización de la Consejería de la Junta de Extremadura con competencia en materia de vivienda.

En los supuestos de cambio de localidad u otro motivo justificado, previa autorización de la misma Consejería, podrá, quien reúna los requisitos establecidos en la normativa autonómica, subrogarse en cuantos derechos y obligaciones tenga el autopromotor de la vivienda. Las ayudas recibidas por éste serán tenidas en cuenta para la fijación del precio de la vivienda que deberá expresarse en la autorización administrativa.

Cuando no sea posible la subrogación prevista en el párrafo anterior la enajenación de la vivienda determinará, previa incoación del expediente de descalificación como autopromovida protegida, la exigencia de las garantías y seguros establecidos en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En este caso, el perceptor de las ayudas públicas económicas deberá reintegrarlas aumentadas con los intereses legales correspondientes.

El incumplimiento de lo previsto en este artículo determinará, además de la pérdida de la condición de vivienda protegida autopromocionada con las consecuencias previstas en el apartado anterior, la iniciación del oportuno proceso sancionador de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI de esta Ley.”

En cuanto al apartado tercero, de este mismo artículo y congruentemente con lo expuesto anteriormente, proponemos la siguiente redacción:

“11.3 Obligaciones de los adquirentes en los supuestos de adjudicaciones forzosas.

Salvo que reuniera los requisitos subjetivos necesarios para subrogarse, el adjudicatario en cualquier procedimiento judicial o administrativo no quedará amparado por la presente Ley, debiendo asumir las responsabilidades y establecer las garantías previstas en el Capítulo IV de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, suscribiendo, al efecto, los seguros previstos en la misma”.

Referente al apartado 4 donde se establecen determinados deberes de los fedatarios públicos entendemos que pudiera plantearse un problema de competencia a la hora de legislar sobre esta materia. Así el artículo 149.1.8ª atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación civil... En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas... ordenación de los registros e instrumentos públicos...” por lo que sugerimos se redacte este apartado del siguiente modo: “11.4. Publicidad documental y registral: Para que las viviendas protegidas autopromocionadas puedan acogerse a esta Ley será requisito imprescindible que los comparecientes hagan constar expresamente, en todas las escrituras públicas e inscripciones o anotaciones en el Registro de la Propiedad relativas a las mismas, tal circunstancia, así como las limitaciones a la libre transmisión establecidas en esta Ley”.

En cuanto al apartado 5 opinamos que el plazo para determinar los precios máximos de venta de las viviendas autopromovidas protegidas, deberá

establecerse, con carácter general, a partir de los 10 años. De otro modo se produciría una contradicción con el apartado 1 de este mismo artículo.

También y si el Legislador acoge nuestra recomendación de modificar el artículo 11.4, para mantener la coherencia habría que suprimir el párrafo del apartado 5 que dice: “Dicha limitación se hará constar por nota marginal en la correspondiente inscripción de la escritura de declaración de obra nueva terminada y empezarán a computarse desde la fecha de dicha inscripción”.

Artículo 12º: En este se contempla el supuesto de fallecimiento o desaparición legal de autopromotor y la necesidad de subrogación de los causahabientes en la totalidad de los derechos , obligaciones y limitaciones del finado en relación con la vivienda protegida, pues en otro caso se plantearía exigencia inmediata del seguro decenal.

De otra parte consideramos que es poco precisa jurídicamente la figura de la “desaparición legal” y, en cuanto a la constancia documental de la subrogación de la herencia entendemos se encuentra implícita en la redacción sugerida al artículo 11º.4; teniendo eso en cuenta y otros comentarios formulados anteriormente, proponemos la siguiente redacción:

“En caso de muerte o declaración de fallecimiento del autopromotor ocurrida antes de que transcurriera diez años desde la finalización de la obra, la vivienda sólo podrá continuar estando acogida a la presente ley si el heredero o legatario a quien se le adjudicara la vivienda reuniera las condiciones necesarias para poder subrogarse en los derechos y obligaciones que concede e impone esta Ley al autopromotor y así lo manifestara fehacientemente al aceptar la herencia o legado.

Dicha subrogación será automática si fuera la unidad familiar la que tuviera la condición de autopromotor o si se adjudica al cónyuge sobreviviente e hijos del causante y constituyera la vivienda habitual de la familia,

Si el heredero o legatario al que se le adjudicara no pudiera o no quisiera subrogarse, o no lo hiciera constar así al aceptar la herencia, la vivienda perdería previa la incoación del oportuno expediente, la calificación de vivienda protegida autopromocionada, recobrando, en consecuencia, plena vigencia el régimen de responsabilidades y garantías establecidos en el Capítulo IV de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”.

Artículo 13º: En el presente artículo se prevé la creación de una Comisión que, básicamente, se encargará de velar por el cumplimiento de las condiciones de seguridad de las viviendas de autopromoción, entendemos que en razón de su especial régimen jurídico , pero consideramos que el texto peca de impreciso en cuanto que no indica la naturaleza y composición de la misma, cuestiones que a nuestro juicio deberían quedar despejadas en este texto normativo.

Artículo 14º: Dado que, posteriormente, se establece un régimen de sanciones en el cual la cuantía de las mismas se modulan en función de la tipificación de las infracciones como leves, graves y muy graves, en este artículo debería hacerse la tasación de cada una de las infracciones a los efectos de su inclusión en cada uno de los grupos mencionados, en lugar de proceder, como se hace, a realizar una relación no diferenciada, evitándose con ello la incoherencia que ahora se produce entre este artículo, con tal redacción y el siguiente.

A mayor abundamiento y desde una perspectiva jurídica, entiende este CES de Extremadura que se produce el incumplimiento del artículo 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el cual exige la clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves.

En general recomendaríamos que todo este Capítulo VI se estructure conforme a lo previsto en la citada Ley diferenciando en los oportunos artículos:

- Las infracciones. Clasificación y tipificación.
- Las sanciones. Graduación, acumulación, devolución de ayudas.
- El procedimiento sancionador
- La prescripción.

Además recomendamos que en las letras f), g), j) se sustituya el término inexactitud por falsedad.

Artículo 15º: En el apartado 1 se citan a cómplices y encubridores y en el 7, además de los dos anteriores, a los cooperadores necesarios y se habla de su régimen de sanciones, lo cual en el parecer de este Organo Consultivo no se adecua a lo establecido en el artículo 130.1 de la repetida Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, el cual establece el principio de responsabilidad refiriéndolo a las conductas de los autores de las infracciones, sin distinguir entre diversos grados de autoría o participación, tal y como se sugiere en este Anteproyecto de Ley respecto de las figuras de cómplice, encubridor y cooperador necesario, por lo que entendemos que la mención de estos conceptos, sin que sean definidos, podemos considerar que es contraria al citado artículo 130.1.

Dado el momento en el que se promulgará esta norma entendemos que los importes de las sanciones deberán venir expresados en euros.

También, y según se desprende del artículo 130.3 de la misma Ley (30/1992, de 26 de noviembre) en el derecho administrativo sancionador la comisión de infracciones y su sanción posterior sólo puede imponerse a aquellos que incumplan las obligaciones previamente establecidas en una disposición legal. Tales obligaciones pueden corresponder a una o varias personas, pero es obvio que sólo pueden ser responsables aquellos que previamente hayan sido determinados como destinatarios de la norma, o a quienes se les impone la obligación de actuar en un sentido o en otro, por todo ello consideramos que no tiene efecto práctico alguno hablar de cómplices, encubridores o colaboradores necesarios, dado que sólo aquellos que incumplen la obligación que la correspondiente norma previamente les haya impuesto pueden ser infractores.

Referente al apartado 8 y en relación con la exclusión y expulsión del Registro Administrativo previsto en el artículo 4.2, sin perjuicio de que ya nos hemos pronunciado sobre el mismo y en el supuesto de que el legislador optara por mantener la existencia de tal Registro, aun admitiendo que en el apartado 10 hay una remisión genérica a la legislación general de procedimiento administrativo, a fin de que no se derivara de la actual redacción la impresión de que las exclusiones y expulsiones tienen un carácter indefinido, recomienda este Consejo que se matice que tales sanciones tendrán un periodo de vigencia determinado en la propia Ley.

Artículo 16º: En el mismo se contienen cuatro modificaciones puntuales al vigente texto de la Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura, en relación con los cuales y entendiendo que los cambios propuestos tienen su fundamento en la experiencia obtenida en la aplicación práctica de la Ley, nos hemos pronunciado favorablemente en las valoraciones de carácter general. Dicho lo anterior entramos a comentar los aspectos modificativos que se proponen:

- **Artículo 6.2:** Referente a la regulación de los itinerarios peatonales se introduce una advertencia inicial sobre el sentido en que se imponen los requisitos de urbanización que el precepto recoge: “siempre que la orografía y la urbanización preexistente lo permitan ...”, considerando este CES de Extremadura adecuada, por la nota de realismo que comporta, la precisión introducida, pues la exigencia generalizada que contenía la anterior redacción venía a producir, a menudo y en la práctica, la imposibilidad de cumplimiento de la norma.

No obstante esta valoración positiva, consideramos que los términos introducidos, si bien mejoran la redacción preexistente, siguen conteniendo un margen de indefinición respecto a como se valoran las circunstancias previstas y al sujeto que debe efectuar tal valoración, por lo cual recomendamos que en el desarrollo reglamentario de esta norma tales dudas queden despejadas.

Con el texto propuesto y las precisiones indicadas en el párrafo anterior entendemos se deja fuera de duda que las exigencias de itinerarios peatonales no se imponen a despecho de la realidad física ni de la urbanización preexistente, pero sí viene a exigir el cumplimiento de tales requisitos en la ejecución de todo Plan Parcial de desarrollo de suelo urbanizable siempre que la configuración física del terreno permita diseñar un trazado utilizable por personas de movilidad reducida.

- **Artículo 26.1:** Se añade un inciso final que permite excepcionar la reserva de vivienda adaptada en promociones públicas de menos de 15 viviendas, siempre que se acredite la inexistencia de

demandantes que cumplan con los requisitos exigidos, respecto a lo cual este Organismo Consultivo lo considera oportuno, en la misma línea que lo apuntado anteriormente y huyendo de un voluntarismo inútil, en cuanto supone de adaptación a las necesidades reales y beneficiando con ello la agilidad de la promoción y la disminución de los costes, especialmente teniendo en cuenta que en ese tipo de promociones se actúa en función de necesidades específicas de concretas unidades familiares demandantes de este tipo de viviendas, siendo posible, en la mayoría de los casos, determinar a priori la existencia o no de personas con movilidad reducida integrada en una unidad familiar demandante de vivienda social en esa concreta promoción.

- **Artículo 26.2:** Se ha suprimido en éste el último párrafo el cual exigía en viviendas de promoción privada de protección oficial un mínimo (que era del 4 por ciento en general y de 1 vivienda en promociones inferiores a 25) de viviendas para personas con movilidad reducida permanente. Esta supresión, entendemos, guarda concordancia con lo establecido en el apartado 1 de este mismo artículo y se redacta en relación con la promoción privada de protección oficial dando armonía a este artículo, por entender como razón de esta propuesta la comprobación de la reiterada ineficacia del texto originario al imponer un mínimo legal de reserva aunque no haya demandante alguno de vivienda adaptada.

También y por otra parte sugerimos que se haga extensiva la modificación propuesta a las viviendas de promoción libre, en las que actualmente hay que reservar un 2% o una vivienda si se trata de una promoción de menos de 50.

Finalmente y como quiera que reglamentariamente se puede establecer una proporción mínima de viviendas en estas promociones, dado el margen de incertidumbre que queda planteado este CES sugiere que se aproveche la experiencia previa y estas cifras se determinen siguiendo criterios realistas ajustándose a los demandantes efectivos.

- **Artículo 26.9:** Se introduce una nueva supresión de la actual exigencia del 10% de viviendas adaptadas en toda promoción, sustituyéndose por la necesidad de garantizar en todas las viviendas de nueva construcción en Extremadura que sus titulares puedan, cuando lo necesiten, transformarlas en utilizables por personas de movilidad reducida, sin necesidad de una rehabilitación de importancia económica desmesurada.

A este respecto este Consejo Económico y Social participa de esta propuesta de gran calado social y basada en el presupuesto lógico de que toda persona puede llegar a padecer movilidad reducida, concepto que va mas allá de patologías aisladas y se hace omnipresente en la tercera edad, con ello se lograría que ningún ciudadano tenga que verse obligado a cambiar de vivienda en la última etapa de su vida al resultarle imposible convertirla en un producto adaptado a su reducción de movilidad. No obstante la valoración positiva general, dejamos patente el grado de incertidumbre existente en cuanto que la forma y condiciones quedan reservadas al posterior desarrollo reglamentario.

Artículo 17º: En este se incluyen nueve modificaciones puntuales al vigente texto de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en relación con lo cual y con carácter de valoración

general, dado de lo reciente de su promulgación, hemos recomendado que en la Exposición de Motivos queden expresadas claramente las circunstancias que han llevado al legislador a proponer tales cambios. Señalado lo anterior deseamos comentar puntualmente lo que sigue, indicando la referencia al artículo modificado:

- **Artículo 7**, párrafo segundo, 4: En la modificación que ahora se propone se limita la audiencia de asociaciones y colectivos directamente afectados solo cuando previamente están inscritos en un Registro Municipal creado al efecto, en relación con lo cual este CES de Extremadura no comparte la restricción introducida pues entiende que la audiencia debe estar garantizada a todos cuantos resulten directamente afectados, sin necesidad de que previamente se hayan inscrito en un Registro Municipal, bastando con que se acredite la condición de interesados en cuanto a las medidas dispuestas en los proyectos de planeamiento.
- **Artículo 11.1.4**: Con la modificación que se introduce respecto a la redacción actual y vigente, entiende este CES que se incorpora un elemento temporal que aminora la carga voluntarista o discrecional del planificador, de tal suerte que al introducir la frase “incorporación inmediata al proceso urbanizador” viene a decir que esos suelos no se condenan indefinidamente a ser no urbanizables, sino que pueden serlo en otro momento posterior, cuando se estime adecuado que puedan ser incorporados al proceso urbanizador, con lo cual nos manifestamos de acuerdo.
- **Artículo 11.2**: Se introduce un nuevo apartado, que por cierto ya figuraba en el Anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación Territorial respecto al cual este Consejo emitió Dictamen el 30 de octubre de 2000,

por el cual se impone la obligación de distinguir, dentro del Plan General Municipal, dentro del suelo no urbanizable las categorías de común y protegido, la cual no figuraba en la Ley estatal del Suelo y Valoraciones, pero que ahora después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, por la que se dejaban sentados los límites de la legislación estatal en materia urbanística, parece oportuno que con esta introducción se eviten dudas interpretativas respecto al suelo que ha de adscribirse a esta categoría, sin que ello suponga riesgo de conflicto con la ley estatal antes citada.

- **Artículo 17.3.a:** Se introduce un nuevo inciso referente a la necesidad de dispensar los estándares mínimos sobre las alturas consolidadas en las manzanas, medida que este Consejo Económico y Social considera parece razonable en orden a homogeneizar las construcciones de núcleos de población o manzanas edificadas en más de 2/3, ganándose así en precisión respecto a la redacción anterior.
- **Artículo 23.h:** Entendemos que la introducción de un nuevo párrafo bajo una nueva letra h tiene por objeto hacer congruente el elenco de actividades compatibles con el medio rural y la gestión positiva del suelo en los términos establecidos en el artículo 70.1.1.a donde se menciona la fijación de las directrices que resulten del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio, que deben determinar los Planes Generales Municipales en la ordenación estructural del territorio municipal.
- **Artículo 60.1:** El texto anterior exceptuaba de poder realizar los Proyectos de Interés Regional en el suelo no urbanizable protegido, mientras que, la modificación actual permite que los mismos pueden desarrollarse en cualquier tipo de suelo, incluido el mencionado no urbanizable protegido, entendiéndose este Organismo Consultivo que es

aconsejable por cuanto en un número considerable de municipios extremeños el suelo no urbanizable está sujeto a algún tipo de protección debiendo prevalecer sobre ello los Proyectos de Interés Regional a través de los cuales la Junta de Extremadura, como responsable último de la ordenación territorial y urbanística de la Región, pueda realizar las actuaciones necesarias en este sentido, atendiendo no a la naturaleza del suelo sino a su calificación definitiva.

- **Artículo 70.1.1.a:** La redacción actual viene a eliminar la exigencia, en los Planes Generales Municipales, de un Estudio sujeto a Evaluación Estratégica de Impacto Ambiental que era detalladamente descrito, lo cual parece razonable pues no entendemos conveniente se exija un instrumento tan complejo en todos los Planes Generales Municipales, especialmente en los pequeños municipios, considerando este CES que esas directrices, que en todo caso serán cambiantes en el espacio y en el tiempo, podrían fijarse por vía reglamentaria.
- **Artículo 74:** De una parte se dice que se deroga la letra d) del apartado 3 de este artículo, no alcanzando a entender este CES que propuesta se hace por no existir en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial tal referencia.

De otra parte se introduce un nuevo apartado 4 en el que figuran unas amplias competencias del Consejero en cuestión para disponer la exigencia de determinados estándares legales de densidad y edificabilidad, cuando se revelen de imposible cumplimiento o hagan inoperante la utilización del suelo para el fin previsto o excesivamente onerosa la urbanización, lo cual si bien en principio podría plantear a este Consejo ciertas cautelas por razón de la aparente discrecionalidad que supondría, quedan satisfaccionalmente solventadas al exigirse resolución motivada e informe previo favorable

de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

- **Artículo 78:** En éste, referente a la aprobación definitiva del planeamiento de ordenación urbanística por la Administración Autónoma, en el que se prevé las opciones de suspensión o desestimación de la aprobación definitiva del plan, se incluye una nueva causa (en el apartado 3) para adoptar tales decisiones como es “evaluar la viabilidad económica del plan en aquellas actuaciones que supongan gasto público en obras de competencia supramunicipal”, siendo la opinión de este CES de Extremadura acorde con tal prevención pues en algún caso el redactor del plan pudiera incluir en el mismo la necesidad de realizar unas inversiones previas, a menudo considerables, sin que quede determinado que Administración sería la competente para pagar esas infraestructuras, lo cual en la práctica haría inviable su efectividad.