






Consejo  
Económico y  
Social de  
Extremadura



DICTAMEN 5/2022 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE  
LEY QUE MODIFICA LA LEY 11/2019, DE 11 DE  
ABRIL, DE PROMOCIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA  
DE EXTREMADURA, CREA EL FONDO DE  
GARANTÍA DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA Y EL  
MECANISMO DE GARANTÍA DE LAS PERSONAS  
MENORES FRENTE A LA PÉRDIDA DE VIVIENDA  
DE EXTREMADURA

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 11/2019, DE 11 DE ABRIL, DE PROMOCIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA DE EXTREMADURA, CREA EL FONDO DE GARANTÍA DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA Y EL MECANISMO DE GARANTÍA DE LAS PERSONAS MENORES FRENTE A LA PÉRDIDA DE VIVIENDA DE EXTREMADURA.**

**I. ANTECEDENTES**

Con fecha 6 de octubre de 2022, tuvo entrada en el registro del Consejo Económico y Social de Extremadura el escrito de la Sra. secretaria general de la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda con el que remitía el **anteproyecto de ley que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, crea el fondo de garantía de adquisición de vivienda y el mecanismo de garantía de las personas menores frente a la pérdida de vivienda de Extremadura** con la documentación anexa pertinente, a los efectos previstos en el artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura y, por tanto, solicitando la emisión del preceptivo informe al que hace referencia esta norma. Consta, en la documentación remitida, la solicitud realizada a la Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo para la emisión del informe de diversidad de género.

A la fecha de emisión de este dictamen, no disponemos del citado informe.

Este anteproyecto de ley, objeto de dictamen, ha sido analizado y tratado 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 25 de noviembre de 2022 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

## DICTAMEN

### II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos dividida en doce apartados, a pesar de la repetición numérica del séptimo, un artículo único, mediante el cual queda modificada la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura y cuatro disposiciones finales.

El apartado I de la exposición de motivos comienza recordándonos el derecho consagrado, en el artículo 47 de la Constitución española, en virtud del cual todos los ciudadanos y ciudadanas tenemos el derecho social a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la obligación que tienen los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Obligaciones de los poderes públicos que, como bien continúa diciendo la exposición de motivos, deriva del pronunciamiento del artículo 9.2 del mismo texto legal: [...] *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.* [...].

Estos dos mandatos constitucionales ya tuvieron su cumplimiento mediante la promulgación de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, que garantizaba el derecho a la vivienda entendido como el derecho al acceso a una vivienda digna, de calidad y adecuada a la situación económica, social, personal y familiar de la población extremeña, asegurándoles una calidad de vida, al tiempo que se fomentó el desarrollo económico y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Mediante este marco normativo estable y duradero, se fijaron las bases del

régimen jurídico de la vivienda protegida, que reforzaba la acción pública y garantizaba su función social, se reguló la calificación de la vivienda protegida, la duración del régimen de protección, los precios máximos de venta y renta, el acceso, las limitaciones a la facultad de disponer, etc., que, más tarde, fue objeto de un desarrollo reglamentario para adaptarlo a la realidad socioeconómica.

También permitió esta ley la integración y la unificación de normas anteriores y el compendio de medidas sobre viviendas deshabitadas de primera residencia que estaban en manos de entidades financieras garantizando su verdadera función social e introduciendo planes preventivos en la calidad y eficiencia en las construcciones, garantizando los mínimos exigibles.

El apartado II pone de manifiesto la conexión existente entre el disfrute constitucional del derecho a la vivienda con el de otros, como la integridad física y moral, la intimidad personal y familiar, la protección de la salud y un medio ambiente adecuado. Todos ellos, constitucionales y recogidos en los artículos 15,18,43 y 45 y que, a su vez, conectan con los valores de la calidad de vida recogidos en el Preámbulo de la citada norma, y con el libre desarrollo de la personalidad, de la que se habla en el artículo 10.1 de la Constitución española. Esta conexión ya se deduce de la jurisprudencia dimanante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y es recogida en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.

La conexión de la vivienda a un bien necesario para el desarrollo de los procesos de integración y normalización de las personas, familias u otras maneras de convivencia en la sociedad otorga a esta la naturaleza de un derecho social que debe primar sobre conceptos e intereses económicos y/o de mercados.

El carácter social de la vivienda, el estado del bienestar como corrector de las desigualdades sociales, los cambios de roles, la baja natalidad, el envejecimiento de la población y el aumento de la vulnerabilidad, deben emplazar a los poderes públicos para hacer que la vivienda forme parte del

quinto pilar del estado del bienestar, junto con la educación, la sanidad, las pensiones y el trabajo. Para ello, así termina este apartado segundo, sus actuaciones deben estar dirigidas “a incrementar el parque público de vivienda, fomentar el alquiler y rehabilitación de los entornos urbanos, dirigidos sobre todo a las personas con más dificultades de acceso a la vivienda digna”

El III apartado está dedicado a explicar qué tipo de políticas se pondrán en marcha con este anteproyecto de ley:

- a) Implementación de un impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores.
- b) Adopción de medidas sociales encaminadas, principalmente, al acceso de las viviendas en régimen de alquiler.
- c) Creación de un instrumento financiero regional que posibilitará la obtención de financiación para la adquisición de la vivienda.
- d) Establecimiento de medidas de intervención frente a la vulnerabilidad de los derechos del menor, en los supuestos de desalojos forzosos de la unidad de convivencia y familias monoparentales. Y
- e) Reforzamiento de las garantías que eviten el hacinamiento y propicien un uso habitacional adecuado de la vivienda.

El apartado IV describe cuáles son las necesidades que justifican la modificación de la actual Ley.

De nuevo, y en primer lugar, se recurre al carácter social del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y al vínculo que este tiene con el desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, siendo, en su concepción, un pilar del estado del bienestar. La efectividad de este, se continúa diciendo, contribuye al desarrollo del resto de los derechos.

En segundo lugar, la grave vulnerabilidad económica y social que sufren un gran número de familias, impiden su acceso a la vivienda.

Se aportan datos de Eurostat, que reflejan los tantos por cientos que, de sus ingresos, destinan las familias para el alquiler de la vivienda.

En tercer lugar, los poderes públicos están obligados a actuar, poniendo en marcha instrumentos de política social que posibiliten la disposición de viviendas, porque a la dificultad de su acceso, mediante el alquiler, se suman la escasez de ofertas, el incremento de la demanda, la variación de los precios y el porcentaje de renta que hay que destinar a la compra de la misma. Todo ello dificulta el acceso a los mercados y se agrava la imposibilidad de obtener una vivienda digna, poniendo en riesgo la conservación de la vivienda por parte de numerosas familias.

En cuarto lugar, es necesario aumentar el parque inmobiliario, no solo con viviendas públicas disponibles, sino también que sean asequibles que eviten situaciones de vulnerabilidad.

En quinto lugar, el derecho a conseguir una vivienda no puede ser un “lujo al alcance de unos pocos” sino que, como derecho constitucional y pilar del estado del bienestar, debe hallarse al alcance de todas las personas. Tanto para la juventud como para quienes están excluidos de la compra o el alquiler en tanto les permite desarrollar su proyecto de vida.

En sexto lugar, es fundamental y necesaria la protección del menor, en supuestos de desalojos que lo ponen en una situación de riesgo de exclusión residencial.


Y, en séptimo lugar, el resto de las modificaciones que se introducen tienen su origen en el cumplimiento del Acuerdo de la Comisión bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura y publicado en el B.O.E. y D.O.E., ambos, el día 5 febrero de 2020.

El apartado V nos habla de la fiscalidad, mediante la creación del impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores y de su configuración jurídica.


El apartado VI nos traslada las políticas que se pondrán en marcha a fin de evitar situaciones de uso habitacional inadecuado y situaciones de hacinamiento.

En el apartado VII, se describe en qué consiste el Fondo de Garantía de Adquisición de la Vivienda de Extremadura. Es un instrumento financiero regional que tiene como fin solucionar las barreras actuales en la consecución de financiación en la adquisición de viviendas.

El apartado VIII nos habla de las medidas que pretende abordar el presente anteproyecto de ley en la protección de las personas menores en los casos de desalojo forzoso de la unidad de convivencia o de familia monoparental.



Estas medidas que, conforme al propio texto, son obligaciones prioritarias de los poderes públicos están recogidas en varios textos legales. Por todos, el artículo 39 de la Constitución Española, refrendado por diversos tratados internacionales y en la Convención sobre los derechos del niño, ratificado por nuestro país en 1990 y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.



Las medidas de protección, continúa expresando este apartado, deben ser ágiles de forma que permitan atender las necesidades elementales derivadas de la dignidad y protección del menor. Para ello, la administración debe actuar con carácter preferente y prioritario, como puede ser el recurrir a la concesión directa de ayudas, con o sin convocatoria, para la que está habilitada por la Ley 6/2021, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en sus artículos 22 y 32, todo ello sin perjuicio del cumplimiento de los requerimientos legales y reglamentarios establecidos al efecto.

El marco competencial autonómico viene resuelto en los artículos 7.14, 9.1, 26 y 31 del Estatuto de Autonomía. Mención aparte merece el artículo 81, del mismo texto legal, que permite a la Comunidad establecer, regular y aplicar sus propios tributos e impuestos propios, dentro del marco de la financiación de la Comunidades Autónomas y a los fines establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades

Autónomas.

También, la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, bajo la rúbrica "Soluciones habitacionales y de apoyo psicosocial", será título competencial para priorizar soluciones habitacionales en los casos de desahucios de familias con menores a su cargo.

El apartado IX nos dice que el anteproyecto de ley es ajustado a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, todos ellos previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cuanto a lo que afecta a los gastos e ingresos públicos, el presente anteproyecto quedará supeditado a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como a los principios de presupuesto anual, único y equilibrado, conforme dispone el artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

El interés de este anteproyecto de ley, en lo relativo al reto demográfico y la recuperación poblacional, lo vemos en el apartado X de la exposición cuando nos habla de la disposición de soluciones habitacionales, a precios asequibles, en las zonas más castigadas por la despoblación.

También este apartado nos enuncia las medidas a adoptar para evitar situaciones de hacinamiento. Para ello, la disponibilidad de viviendas en régimen de alquiler a precio asequible y el incremento de los recursos para atender soluciones habitacionales, garantizarán la atención a las necesidades básicas que eviten situaciones que atentan contra la dignidad y la salud.

El apartado XI nos dice que el derecho de igualdad y oportunidades entre mujeres y hombres y contra la violencia de género están garantizados en el presente anteproyecto de ley mediante la oportunidad de acceso al mercado del alquiler de la vivienda a precios asequibles sin discriminación por razón



de sexo. Para ello, la norma propicia el acceso a soluciones habitacionales para determinados núcleos de población y favorece el derecho de las mujeres, en general y en particular para las que viven en el medio rural, a obtener una vivienda digna que permita su desarrollo personal y familiar.

Asimismo, la firmeza del compromiso con la protección de la infancia y la adolescencia queda garantizado en los casos de desalojo de la vivienda cuando un integrante de la familia sea menor.

En el apartado XII, con el que finaliza la exposición de motivos, se hace una descripción de la estructura del anteproyecto de ley.

Su artículo único recoge las modificaciones que son introducidas en la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, conforme sigue:

Artículo 1, en sus apartados 1, con una nueva redacción, y 2, al que se le adicionan las letras i), j), k) y l).

Artículo 3, con una nueva redacción.

Artículo 4, modificando sus apartados 3, 4, 9, 12, 13,14 y 15 y se le añaden dos apartados nuevos, números 17 y 18.

El Título II, en su rúbrica que pasa a tener una nueva redacción: "Ámbito competencial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de vivienda y calidad en la edificación".

Artículo 5, en su letra c).

Artículo 9. 2, con nueva redacción.

Artículo 9, con la supresión de los apartados 6 y 7.

El Título III, en su rúbrica que tendrá la siguiente redacción: "Intervención de la Administración en materia de vivienda y calidad en la edificación".

El Capítulo IV, en la redacción de su rúbrica, que pasará ahora a denominarse: "Garantías jurídicas para el uso habitacional adecuado de la vivienda".

Artículos 18, 19 y 20, que tendrán una nueva redacción.

Artículo 21, en su apartado 1.

Adición del Capítulo IV bis que, bajo la rúbrica "Impuesto sobre las viviendas

vacías a los grandes tenedores”, añade 17 artículos nuevos que van numerados desde el 21 bis, hasta el 21 octodecimos, ambos inclusive.

Artículo 36, cuyo apartado 4 es suprimido.

Artículo 40.2, que tendrá nueva redacción.

Artículo 44, con la modificación en sus apartados 2 y 4 y la supresión del apartado 3.

Artículos 47 y 51, que tendrán una nueva redacción.

Artículo 52. Quedan suprimidas las letras c), d) y e).

Al Capítulo V le es añadido el Capítulo I bis, que lleva por rúbrica *Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura* y se añaden 4 artículos nuevos y numerados desde el 61 bis, hasta el 61 quinquies, ambos inclusive.

Artículo 92, quedando suprimida la letra f).

Artículo 93, con la modificación de sus letras i) y l) y adicionando la letra s).

Artículo 117, que pasa a tener una nueva redacción.

Artículo 118, que con una nueva rúbrica ve modificado su apartado 2.

Artículo 119, que tendrá una nueva redacción.

Artículo 120, en sus apartados 1,2 y 3 y se adiciona el apartado 4.

Artículo 121, apartados 3 y 4.

Adición del Capítulo II bis, bajo la rúbrica *Medidas dirigidas a proteger el interés superior del menor integrante de unidad de convivencia en riesgo de exclusión residencial por desalojo*. Bajo este Capítulo II bis, se añaden tres nuevos artículos, números 126 bis al 126 quater, ambos inclusive.

La Disposición adicional séptima queda derogada.

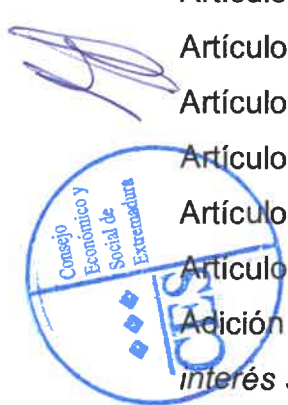
El anteproyecto de ley, cuenta con cuatro disposiciones finales:

La primera se refiere a la normativa supletoria en aplicación del impuesto de sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores.

La segunda establece el título competencial.

La tercera contiene la habilitación de desarrollo y aplicación del contenido de la ley.

Y la cuarta su entrada en vigor.



### III. VALORACIONES

#### A) Sobre los documentos que acompañan al anteproyecto de ley

Con carácter previo a este Dictamen, valoramos, sucintamente, algunos de los documentos aportados conforme disponen el artículo 69, puesto en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Concretamente, nos referimos a los siguientes:


1. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad.
2. Informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura.
3. Memorias económicas. (v1 y v2)
4. Informe de impacto sobre el empleo.
5. Informe de impacto de género.
6. Solicitud de informe de diversidad de género.
7. Tabla de vigencias.
8. Informe en relación a las alegaciones presentadas, en los trámites de audiencias e información pública, por el Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura.
9. Informe de la comisión de garantía de Autonomía local de Extremadura, Diputación de Cáceres.
10. Certificado de la comisión de Garantías de la autonomía local expedida por la Federación de Municipios de Extremadura (FEMPEX).

En el **Informe justificativo de la necesidad y oportunidad**, a diferencia de lo que ocurre en la exposición de motivos, vemos, de manera ordenada, el título competencial en virtud del cual se afronta este anteproyecto de ley.


Serán los artículos 9.1, 26 y 31 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de septiembre, quienes conceden competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma de Extremadura

en materia de infancia y juventud. Asimismo, en materia de protección de menores, urbanismo y vivienda, calidad e innovación tecnológica en la edificación y conservación del patrimonio urbano.

Las competencias para establecer, regular y aplicar sus propios tributos, están contempladas en el artículo 81 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, dentro del marco de la financiación de la Comunidades Autónomas y a los fines establecidos en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, Soluciones habitacionales y de apoyo psicosocial, será quien otorga el título competencial para priorizar soluciones habitacionales en los casos de desahucios de familias con menores a su cargo.




En lo que respecta a la necesidad y oportunidad de la disposición legal, resume los postulados de la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley.



Finalmente, el informe termina exponiendo los cuatro objetivos que persigue el anteproyecto normativo, que, coincidentes también con la exposición de motivos, resumen, desde nuestro punto de vista, de manera acertada la necesidad de la reforma llevada a cabo.

El **Informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura** se inicia con las referencias normativas y en las consideraciones jurídicas nos recuerda:



No existe regulación legal sobre las comunicaciones previas para los trámites de anteproyectos de leyes, en los términos en los que se plantea, más allá del precepto 13.4 del Decreto 188/2010, de 1 de octubre.



Nada obsta, para que, en el trámite de su tratamiento en la comisión de Secretarios generales, la Dirección general de los servicios jurídicos, pueda emitir informe a los meros efectos de determinar, genéricamente, si existe título competencial que habilite a redactar la norma.

A tal finalidad, y tras analizar el artículo 148.1 de la Constitución Española, y el artículo 9.1.18 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, nos dice que, aunque puedan inferirse, de los citados preceptos competencias exclusivas y que el Estado carece de una competencia directa en materia de vivienda, sin embargo,


*esa pretendida competencia de exclusividad queda extraordinariamente matizada [...]*

*El entendimiento de la vivienda no sólo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta supone reconocer la posible afectación de derechos tales como arrendamientos urbanos, la salud, la intimidad, el medio ambiente.*

*La jurisprudencia constitucional, que, por regla general, ha afirmado el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de vivienda, ha reconocido, no obstante, la legitimidad de ciertas intervenciones del Estado amparadas en el artículo 149.1.13 CE (STC152/1988, FJ 2º), continúa diciendo el informe de la Abogacía General.*



*Tras el análisis de algunas Sentencias más del TC se concluye que si bien la Comunidad Autónoma ostenta título competencial suficiente para el impulso y aprobación de este proyecto de ley, bien es cierto que deberá ejercerla dentro de los contornos referidos y respetando las restantes competencias a las que pueda afectar: [...] la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE), a la protección de la salud (artículo 43 CE) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE); derechos, todos ellos, que guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10.1 CE).*



Respecto a la creación y regulación del Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el informe de la Abogacía pone su atención en el contenido de la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas, que no permite que éstas puedan establecer impuestos sobre hechos imponible ya gravados por el Estado , como es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (el Gobierno Estatal interpuso el recurso de inconstitucionalidad en relación al Impuesto catalán sobre las viviendas vacías, de un contenido normativo muy parecido al que se contiene en nuestro anteproyecto de ley).

No obstante, y a pesar de que ambos impuestos gravan el mismo hecho imponible, según la Sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad, reseñada en el Informe de la Abogacía, el impuesto autonómico *no vulnera la prohibición de doble imposición, al no ser impuestos coincidentes [...]*.

El informe de la Abogacía se extiende en el examen de la naturaleza jurídica que diferencia a ambos impuestos.

En lo que respecta a la creación del Fondo de Garantías de Adquisición de Vivienda en Extremadura, carente de personalidad jurídica, de los previstos en el artículo 2.2 f) de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, resultan de plena aplicación las competencias autonómicas en este precepto, asevera el informe de la Abogacía. No obstante, sigue argumentando la Abogacía, la Constitución en sus artículos 138, 156 y 149.1.14 y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, a la que se remite el art. 157.3 CE para delimitar el ejercicio de las competencias financieras autonómicas, establecen los límites de tal exclusividad.

En relación con las medidas dirigidas a proteger el interés superior del menor integrante de unidad de convivencia en riesgo de exclusión residencial por desalojo, el informe de la Abogacía entiende adecuado su contenido para la salvaguarda de la protección de los menores de edad reconocida en el art. 39 de la CE, así como de lo establecido en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ley que propicia la colaboración con las Comunidades Autónomas.

Finaliza el informe de la Abogacía en este apartado sobre el título habilitante, sosteniendo que la administración autonómica actúa conforme al contenido de la Disposición adicional segunda de Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, que establece bajo la rúbrica "Soluciones habitacionales y de apoyo psicosocial" y en ámbito de sus competencias, cuando prioriza soluciones habitacionales ante los

desahucios de unidades de convivencia en el que algunos de sus miembros son menores de edad.

Por todas estas razones el informe de la abogacía afirma que la Comunidad Autónoma es competente en la tramitación de este anteproyecto de ley y por tanto su conclusión es **Favorable**.

Este Consejo Económico y Social de Extremadura, sin perjuicio de las consideraciones de la Abogacía General en su informe en cuanto a su contenido formal, valora positivamente el análisis y la evaluación sobre el título competencial de la administración autonómica en el anteproyecto de ley, puesto en relación con las distintas medidas que se adoptaran con su puesta en vigor.

Con un día de intervalo, se nos ha remitido una v2 de la Memoria económica cuya única variación, respecto a la v1, es la información relativa al instrumento financiero regional que solventa las actuales barreras para la adquisición de vivienda. Llegado a ese apartado expondremos la citada variación. Mientras tanto, todo el análisis que sigue está relacionado con la v1.

La **Memoria económica**, a continuación de los antecedentes, evalúa el impacto económico y lo hace empezando por la creación del impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores y aclarando que solo puede avanzar, de manera ejemplificativa, los eventuales gastos que traerá consigo:

- Diseño y puesta en marcha de un aplicativo de gestión, que, no obstante, podría desarrollarse mediante recursos propios de la Administración autonómica.
- La formación del personal a cuyo cargo se encuentre el Registro, que puede llevarse a cabo en el puesto de trabajo, a través del Plan de Formación Continuada de Empleados Públicos de la Junta de Extremadura.
- Y gastos de oficina ordinarios de gestión.

Con todo, se afirma en la Memoria, no parece que sea preciso que las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura deban

realizar previsión de gasto diferenciado alguno para afrontar el coste de la puesta en marcha del tributo.

Respecto a los ingresos, se dice que las estimaciones han sido efectuadas desde la Dirección General de Arquitectura y Calidad de la Edificación y a cuya finalidad contiene diversas tablas en la cuales se estima tanto el número de grandes tenedores como el número de viviendas que poseen estos.

El resultado es que, en Extremadura, hay un total de 25.000 "grandes tenedores", de los cuales 20.000 están en la provincia de Badajoz y 5.000 en la de Cáceres. El total de viviendas vacías, es de 105.173 (63.097, en la provincia de Badajoz y 42.076, en la provincia de Cáceres). Haciendo una extrapolación con estos datos, la Memoria económica, estima que hay 3.243 viviendas vacías en manos de grandes tenedores, en la provincia de Badajoz y 810 en la provincia de Cáceres.

Estos datos, complementados con los resultantes de otras tablas que figuran en la Memoria, dan la estimación del devengo del impuesto anual de las viviendas vacías propiedad de grandes tenedores: 4.060.822,21€.

Seguidamente, la Memoria económica hace una referencia respecto a las infracciones tipificadas como graves en la ley para los distintos supuestos de incumplimiento, pero no alcanzamos a saber cuál es la razón de este párrafo: si es solo a efectos informativos o si desean sugerir que, a la cantidad estimada por el devengo del impuesto, habrá que añadir el resultante por aplicación de las sanciones.

La Memoria termina este apartado afirmando que a la redacción de la misma no existe un concepto económico en el presupuesto de ingresos que contemple la imputación de lo que se derive por la recaudación del impuesto.

Respecto al impacto económico por el establecimiento de garantías para el uso habitacional adecuado de la vivienda, evitando el hacinamiento, la Memoria económica nos dice que *teniendo en cuenta que las situaciones de hacinamiento detectadas desembocarían en un procedimiento sancionador, y que su*



*tramitación y resolución no supone un distingo relevante con respecto al resto de infracciones contempladas en la norma, no se aprecia gasto alguno que, con respecto a la medida señalada, deba reflejarse de manera individualizada o desagregada en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

Es cierto que el anteproyecto de ley, en la nueva redacción del artículo 20.2, únicamente habla de que las situaciones de hacinamientos darán lugar a la imposición de sanciones de las previstas en la ley.

Pero suponemos que, aplicada la sanción, habrá que buscar, en muchos supuestos, soluciones habitacionales a la unidad de convivencia que es objeto del hacinamiento y que las soluciones habitacionales pasan por, entre otras, que el parque inmobiliario se incremente, con el gasto correspondiente, y, en otros es de suponer la concesión las ayudas de las previstas en el anteproyecto cuando hay menores en la unidad de convivencia.

Habría resultado interesante que situaciones como las descritas hubieran sido objeto de análisis económico dentro de este apartado.

Y en cuanto a los ingresos, se nos dice que *debe hacerse notar que el proyecto normativo tipifica como infracción grave “promover y consentir el propietario, arrendador o subarrendador, la situación de sobreocupación de la vivienda arrendada o subarrendada con ánimo de lucro” [...].*

Y que *las infracciones graves son susceptibles de sancionarse con multas cuya cuantía será superior a 4.000,00 € y no excederá de los 40.000,00 €.*

Respecto a la implementación de un instrumento financiero regional que solvante las actuales barreras para la adquisición de vivienda, la Memoria económica hace un recorrido sobre lo expuesto en el articulado del anteproyecto de ley, referente a este instrumento, finalizando con lo siguiente: *La indefinición del instrumento (el anteproyecto de ley no determina el alcance económico de la garantía que prestará el mecanismo – no señala un límite cuantitativo o porcentual de dicha garantía, sobre el precio de la vivienda adquirida), imposibilita que pueda estimarse, si quiera, los costes directos derivados del*

*mismo. Esta misma indeterminación se produce respecto de la gestión del mecanismo y de los recursos que finalmente integrarán el fondo. En su virtud, es de todo plano imposible llevar a cabo una estimación de los gastos que conllevará esta medida [...].*

Sin embargo, la versión 2, y solo en este apartado, nos ofrece información sobre los costes de su implementación. Por el interés de los datos que se ofrecen, transcribimos los mismos:

**1. Condiciones del aval o garantía pública (importe de cobertura de la garantía).**

*Tomando como referencia que las entidades financieras ofrecen hipotecas residenciales que alcanzan hasta un 80% del valor de tasación, el riesgo que exceda del 80% del valor de tasación (hasta un máximo del 15%) quedará cubierto por el instrumento de garantía creado por la Junta de Extremadura. Por tanto, la persona adquiriente tendrá que hacer frente de forma inicial, como mínimo, a la parte del precio de compra que exceda el 80% del valor de tasación y a todos los gastos de impuestos y notaría que se deriven de la adquisición de la vivienda. El concepto avalado es el capital y los intereses ordinarios de la parte no financiada por el préstamo hipotecario.*

**2. Condiciones de la vivienda (precio máximo).**

*El rango del valor máximo de la compra de vivienda es de 120.000 euros, independientemente del municipio en que se encuentre la misma.*

**3. Importe máximo del instrumento financiero.**

*El límite presupuestario máximo para implementar la medida son 5.000.000 euros.*

Concluye la Memoria que se avala el 15% del préstamo hipotecario cuyo importe máximo del mismo no exceda de 120.000€.

Ya vemos una contradicción entre esta conclusión y lo dicho respecto a las condiciones de la vivienda (no es lo mismo que el importe del crédito no exceda de 120.000€, a que el importe de compra de la vivienda ha de ser de 120.000€).

Al margen de ello, no se nos dice si la vivienda a adquirir está dentro de la tipología de vivienda que se recoge en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura y si el tope del precio de la vivienda es conforme a lo estipulado en la Orden de 18 de mayo de 2022 por la que se modifican los precios máximos de compraventa o adjudicación de las viviendas protegidas, porque a título de ejemplo la vivienda protegida del régimen general (zona A) quedaría excluida de esta medida.

En todo caso, ya es más información de la que se extrae del propio anteproyecto de ley, en el que debería establecerse estos aspectos, sin menoscabo de que algunos se prevean en un posterior desarrollo reglamentario.


El análisis sobre adopción de medidas para cumplir el deber de asistir a los menores, previstas en el anteproyecto en el artículo 126 quater, apartado 2, nos remite a que las medidas a) y b) del citado apartado se vincularan en el programa estatal 3 de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables. Y las medidas que están previstas en la letra d) podrán ser desarrolladas a través de tres programas estatales que se insertan en el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

**El Informe de impacto sobre el empleo**, que analizamos, tras exponer las cinco principales medidas que se contemplan en el anteproyecto de ley, evalúa que no cabe esperar de ninguna de ellas un impacto directo sobre el empleo en forma de creación o destrucción directa de puestos de trabajo.

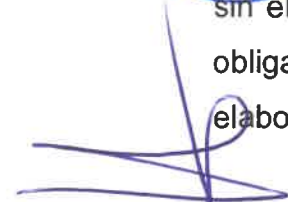
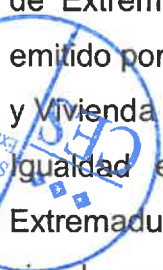
De manera indirecta, como se recoge en la Memoria económica, las herramientas tributarias permitirán la obtención de recursos que puedan destinarse a la política económica, lo que contribuiría a una ampliación del parque de soluciones habitacionales y, por ende, incidir en el sector inmobiliario.

En definitiva, el único impacto sobre el empleo que se contempla en el citado informe es la creación de empleo dentro del sector de la construcción, como efecto inducido por el incremento del parque inmobiliario por parte de la administración.

Por todo ello, el informe concluye que el resultado de su valoración es favorable. De nuevo, este Consejo Económico y Social de Extremadura deja constancia de su reprobación respecto al citado Informe, por su falta de argumentación y análisis en su evaluación.

 El **Informe de impacto de género** emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura en su resolución de la Dirección General, se limita a expresar que el presente anteproyecto de ley favorece el avance hacia una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres, por lo que considera su potencial impacto de género como Positivo.

Todo indica que, a esta Resolución enviada a este Consejo Económico y Social de Extremadura, le falta el correspondiente Informe de Impacto de Género emitido por la Unidad para la Igualdad de la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de **Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura**. No obstante, empieza a ser habitual la remisión de la Resolución sin el acompañamiento del citado Informe. Nos vemos obligados a reiterar la obligatoriedad de contar con el Informe de Impacto de género a la fecha de elaborar nuestro Dictamen.



**Solicitud de informe de diversidad de género.** Como bien reza, disponemos de la solicitud del citado informe evacuado por la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda a la Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo. Aun así, este Consejo Económico y Social de Extremadura emite este Dictamen con ausencia de este Informe que por imperativo legal debe acompañar a todo anteproyecto de ley que se tramite.

**Informe en relación a las alegaciones presentadas, en los trámites de audiencias e información pública, por el Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura.**

El Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura, en la fase de audiencia e información pública, realizó determinadas consideraciones al texto del anteproyecto de ley y que resumimos:

- i) Precisión de los conceptos de vivienda vacía o desocupada en relación con vivienda objeto de rehabilitación, edificio catalogado y edificios residenciales de difícil habitabilidad, como caserones o palacios en centros históricos.
- ii) Rigidez en el plazo establecido de 6 meses, a partir del cual se considera deshabitada una vivienda.
- iii) En relación con el hecho imponible del impuesto sobre viviendas vacías, concretar qué se entiende por desocupación ininterrumpida.
- iv) En relación con la Base imponible del impuesto sobre viviendas vacías, concretar si es sobre los metros útiles o construidos, incluyendo la parte proporcional de zonas comunes.
- v) Respecto al apartado X de la exposición de motivos, no queda claro, la eficacia de la penalización de la vivienda vacía en el entorno rural, no teniendo la misma problemática que la del medio urbano.

La Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda, tras el análisis que dice haber efectuado, considera no incorporar al texto ninguna de ellas, bien porque existe regulación al respecto, o bien porque no es objeto de la modificación acometida.

Este Consejo Económico y Social de Extremadura, con todo respeto entiende que las consideraciones realizadas con respecto a la base y el hecho imponible del impuesto debieron ser consideradas porque la delimitación de ambos conceptos crea seguridad jurídica.

**El Informe de la Comisión de Garantía de Autonomía local de Extremadura,** Diputación de Cáceres, sobre afectación a la autonomía local previsto en el artículo 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, hace un largo recorrido por distintas disposiciones

legales y Sentencias del Tribunal Constitucional a fin de evaluar la posible afectación de la autonomía local en relación con el presente anteproyecto de ley.

De entre todo ese análisis, queremos detenernos en el que se realiza sobre la distribución de competencias entre las comunidades autónomas y las entidades locales. Resalta el Informe lo siguiente:

*La distribución competencial existente implica una clara atribución de las de tipo legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas, mientras que en relación con las competencias ejecutivas la situación es mucho más confusa, al no estar definidas con precisión las atribuciones de aquellas y4 de los municipios.*

*Los problemas de delimitación competencial en materia de urbanismo entre las Comunidades y los Municipios son difíciles de resolver por la ausencia de criterios legales, lo que ha obligado a la jurisprudencia a un gran esfuerzo por reconducir la conflictividad a unas pautas objetivas no siempre fáciles de aplicar.*

En este mismo contexto el Informe transcribe la siguiente Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997:

*mientras se garantice la intervención del ente local, esto es, un cierto margen de decisión en el proceso urbanizador y edificatorio (aunque no necesariamente respecto de todos y cada uno de los elementos que lo integran), no podrá apreciarse un menoscabo ilegítimo de la garantía institucional de la autonomía municipal. Por tanto, son diversos los modelos urbanísticos que el legislador autonómico puede ensayar, sin que ello suponga en principio quiebra de la autonomía local.*

Finaliza el Informe, tras un extenso análisis, con la conclusión favorable al no haber afectaciones al principio de autonomía local de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal, pero condicionado a la emisión preceptiva del Informe de la Consejería competente en materia de Hacienda prevista en el artículo 17.3 del mismo texto legal.

Finalmente, en el Certificado de la Comisión de Garantías de la autonomía local expedido por la Federación de Municipios de Extremadura (FEMPEX), tras su reunión ordinaria del día 30 de septiembre de 2022, consta que se acordó, por unanimidad de sus miembros, emitir informe favorable sobre el anteproyecto de ley que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, crea el Fondo de Garantía de adquisición de vivienda y el mecanismo de garantía de las personas menores frente a la pérdida de vivienda en Extremadura.

### **B) Consideraciones generales sobre el texto**

Estamos ante un anteproyecto de ley cuya rúbrica ya nos anticipa que sus objetivos son crear un marco legal mediante el cual se creen políticas sociales orientadas al derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna, interviniendo desde varias áreas:

- La fiscalidad, creando un impuesto que grava las viviendas vacías en posesión de grandes tenedores.
- La social, encaminada, por un lado, a proteger a la ciudadanía que necesite acceder a una vivienda en régimen de alquiler y por otra, a crear líneas de actuación que favorezcan su integración e inclusión social.
- La financiera, mediante la creación de un instrumento financiero regional denominado Fondo de Garantía de Adquisición de la Vivienda, a fin de remover los obstáculos en la financiación de adquisición de viviendas.
- Establecimiento de medidas de intervención frente a la vulneración del menor, en los casos de desalojos forzosos y en los que se halle afectado un menor de edad dentro de la unidad de convivencia.
- Y la profundización de medidas que garanticen un uso habitacional adecuado de la vivienda evitando el hacinamiento.

El concepto de vivienda que se pretende con este anteproyecto de ley da a esta una dimensión que supera el mero disfrute del derecho constitucional a una vivienda digna.

De su texto expositivo puede extraerse que la vivienda es un bien concebido para el cumplimiento de un conjunto de exigencias sociales, a través de las cuales se plasman y se llevan a cabo los procesos de integración y normalización dentro de la sociedad. La vivienda, así concebida, se convierte en un espacio apto para la satisfacción de determinadas exigencias del individuo y de la familia u otras fórmulas de convivencia, que constituyen la estructura de la sociedad. También esta concepción le otorga primacía sobre otros conceptos económicos o de mercados.

El carácter social de la vivienda, su factor corrector de las desigualdades sociales y de la vulnerabilidad, especialmente en los y las menores de edad dan al derecho de la vivienda la naturaleza jurídica del quinto pilar del llamado estado del bienestar, junto con el derecho a la educación, la sanidad, las pensiones y el trabajo y obliga a los poderes públicos a desarrollar políticas orientadas a este fin.

El Consejo Económico y Social de Extremadura, comparte y anima a los poderes públicos a trabajar y a orientar sus actuaciones para la inclusión de la vivienda en el quinto pilar del estado del bienestar.

Para llevar a cabo estos objetivos, se hace necesario la modificación de determinados artículos de la actual ley 11/2019, de 11 de abril, de Promoción y Acceso a la vivienda de Extremadura.

### **C) De carácter específico**

#### **C.1) Exposición de Motivos**

La extensa exposición de motivos del presente anteproyecto de ley, aun cuando inicia su relato acudiendo al artículo 47 de la Constitución, ignora ordenar, de



manera sistemática, los títulos competenciales que le otorga esta capacidad normativa. Hemos de bucear entre los distintos expositivos para extraer los mismos.

No será hasta bien avanzado el apartado VIII donde veamos el título competencial que legitima, a la Comunidad Autónoma, la reforma proyectada.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la finalidad que se persigue con el cambio legislativo llevado a cabo mediante el presente anteproyecto de ley.

En el expositivo III, se nos habla de los diferentes ámbitos de actuación en los que se operará tras la modificación.

En el expositivo IV, encontramos el alcance social que pretende abordarse, aunque para ello emplee varios párrafos.

En el V, nos encontramos con la fiscalidad, como medio para obtener los recursos para el sostenimiento de los gastos públicos. Se habla, pues, de la creación del impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores y de la naturaleza jurídica del mismo.

En el expositivo VI, se contienen las medidas para un uso habitacional adecuado, para lo cual, la reforma se encaminará a regular las situaciones de hacinamiento.

En el VII, encontramos la regulación del Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura, y su naturaleza jurídica.

El expositivo VIII (erróneamente aparece como el VII, repitiendo así la numeración con el anterior) desarrolla ampliamente las medidas de protección al menor en las situaciones de desahucios, a causa de acciones ejecutivas derivadas de una reclamación por deudas y los títulos competenciales que legitiman estas medidas.

En el expositivo IX, cuesta encontrar la otra finalidad que es el incremento del parque inmobiliario, a través de políticas a desarrollar por la administración pública, que sin duda favorecerá el acceso a la vivienda mediante un alquiler adecuado.

El expositivo X declara que otros de los objetivos de la reforma es salvar el reto demográfico y la recuperación de la población en el medio rural.

Aunque, desde nuestro punto de vista, insuficientes para lo que se pretende, bienvenidas sean las políticas que se adopten para el disfrute de la vivienda, a precios asequibles, en el entorno rural.

Y en el expositivo XI, encontramos el último de los objetivos de esta reforma que no es otro que garantizar la oportunidad de acceso de mujeres y hombres al mercado del alquiler de vivienda a precios asequibles.

En todo caso, podemos decir que los objetivos que pretende llevar a efecto este anteproyecto de ley, con la modificación de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de Promoción y Acceso a la vivienda de Extremadura, se resumen en tres:

El fiscal, el financiero y la protección social, en sus distintas facetas que se recogen a lo largo y ancho de la exposición.

Quizas ello no justifique su extenso expositivo.

## C.2) Articulado

### Artículo 4. Definiciones y conceptos.

Se echa de menos, en este artículo, la definición del concepto “unidad de convivencia” que es utilizado frecuentemente a lo largo del texto del anteproyecto. Adelantamos la posibilidad de que su definición pueda marcar diferencias con el concepto de “unidad familiar” utilizado en otros textos legislativos relacionados con los impuestos.

Recomendamos que sea incluida la definición del citado concepto.

En el **apartado 3**, se exige que la necesidad de vivienda sea acreditada fehacientemente.

El término “acreditación fehaciente” tiene un largo historial en nuestra legislación, por ello, vemos necesario que se definan cuáles serían los documentos obligados a aportar y cuáles tienen ese carácter de fehacientes como, por ejemplo, un certificado de los servicios sociales de base (documento que aparece en el siguiente apartado al referirse a las situaciones de vulnerabilidad).

Y desde luego reprobamos que se determine reglamentariamente.

En el **apartado 4**, se introduce el concepto “sinhogarismo” cuando se realiza el listado de las situaciones que dan lugar a la exclusión social.

El concepto sinhogarismo, (aún no incluido en nuestro diccionario) está vinculado, ciertamente, con la violación de los derechos humanos que conllevan a la exclusión social (entre otros, el del derecho a la vivienda). Por ello, bien merece una definición para que, precisamente, no se encasille en una sola de sus acepciones: persona sin hogar.

Esta definición de “persona sin hogar” está recogida en el apartado 14 de este mismo artículo.

El **apartado 9** relega las exigencias de vivienda habitable a un desarrollo posterior, mediante el consabido reglamento, cuando a continuación añade que son las que obtenga una cédula de habitabilidad.

Por otro lado, el artículo 18 define “uso habitacional adecuado de la vivienda” cuando cumplidas las condiciones de habitabilidad, seguridad e higiene, dimensión y superficie [...] se destinen a residencia habitual en condiciones que no constituyan infravivienda o hacinamiento.

Luego, ¿podemos deducir que vivienda habitable es aquella que cumple las condiciones de seguridad e higiene, dimensión [...] que, conforme al artículo 18, tiene la consideración de uso habitacional adecuado?

Recomendamos, que las definiciones de estos conceptos sean acotados, para que las diferencias entre ambos, si las hubiere, no den lugar a dudas o a interpretaciones innecesarias.

El **apartado 13** nos da la definición de “uso habitacional inadecuado”, diciéndonos que es aquel que provoca deterioro y/ o desperfectos graves en la vivienda [...]. Creemos que esto no es la definición, sino la consecuencia: los deterioros y/o desperfectos graves en la vivienda hacen que esta tenga un uso habitacional inadecuado. No obstante, resulta más práctico acoger la definición “a sensu contrario” del artículo 18 que define el uso habitacional adecuado.




### **Artículo 19. Hacinamiento.**

Uno de los objetivos que tiene marcado el anteproyecto de ley es la adopción de medidas que eviten las situaciones de hacinamiento. Sin embargo, en este artículo en sus apartados 1 y 2 veremos las siguientes inconcreciones:



#### **Apartado 1.**

Al número máximo de personas residentes, por superficie útil de la vivienda, que es considerado como óptimo para no incurrir en situación de hacinamiento, echamos en falta otro parámetro: la edad de las personas residentes.



La “unidad de convivencia”, por utilizar la misma terminología, con varios menores necesitará un espacio diferente, así las medidas de protección al menor, como uno de los pilares básicos de la reforma, estarán más completas.

#### **Apartado 2.**

La excepción del máximo considerado adecuado para evitar el hacinamiento no puede ser la vinculación, de la unidad de convivencia, por lazos de parentesco, como reza en su segundo párrafo.

Es un concepto genérico que hace referencia al vínculo que mantienen las personas de una misma familia y puede incluir a un número indefinido y

multitudinario de individuos. Dentro de esa figura de “vínculo” hay que distinguir la consanguinidad y la afinidad y esta concreción no está estipulada en el texto. Debería hacerse y no dejarlo condicionado a que el número máximo de personas no generen situaciones de insalubridad o problemas graves de convivencia. Situaciones que, por otro lado, pueden darse entre un número menor de personas convivientes.

Asimismo, la expresión “problemas graves de convivencia en el entorno” es genérica. Característica siempre problemática cuando se trata de aplicar una norma.




### **Artículo 21. Infravivienda.**

Este concepto comparte características con otros que aparecen en el anteproyecto: “uso habitacional adecuado” del artículo 18 y “vivienda habitable” del artículo 4.9.

Insistimos en la necesidad de diferenciación entre conceptos que ayuden a distinguirlos de entre los aparentemente afines.



### **Artículo 21 quinquies. Hecho imponible.**



1. El hecho imponible, sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, lo constituye la desocupación ininterrumpida de una vivienda durante más de un año, sin causa justificada [...].

“La desocupación ininterrumpida durante más de un año”, sin añadir los medios de que dispondrá la administración para poder acreditar el hecho imponible, será motivo, seguro, de conflicto.

Pero a mayor abundamiento, el concepto del hecho imponible que aparece en este artículo es diferente del que aparece en el artículo 21 bis. Naturaleza y objeto.

En este artículo se dice que el impuesto grava el incumplimiento de la función social, por el hecho de permanecer desocupada de forma permanente.

Dentro del ámbito judicial, puede haber matices entre los conceptos de “forma permanente” (de este artículo) y el concepto de “forma ininterrumpida” del artículo 21 quinquies. En aquel cabría la ocupación intermitente de la vivienda por periodos breves mientras que en el segundo se exige la continuidad de la desocupación.

Pero si no fuera suficiente con lo transcrito anteriormente, el concepto de vivienda deshabitada que nos trae la definición del apartado 3 del artículo 120, viene del todo a confundirnos cuando acorta el periodo de la desocupación de la vivienda y dice textualmente: “[...] aquella que permanezca desocupada de forma continuada por un periodo superior a seis meses consecutivos en el curso de un año”.

Pretendemos resaltar con todo esto que, en materia de impuestos, hay que afinar en los conceptos que eviten conflictos futuros.

### **Artículo 21 septies. Cómputo del periodo de desocupación.**

#### **Apartado 2.**

Este artículo trata del cómputo a partir del cual se establece el periodo de desocupación de la vivienda, pero en el supuesto de vivienda nueva que es el que se recoge en este apartado 2 creemos más conveniente la siguiente redacción:

“2. En el caso de vivienda de nueva construcción, se entiende que existe disponibilidad para que la vivienda sea ocupada a partir del plazo de tres meses, contados desde la fecha del certificado final de obra, a partir de los cuales se computará el plazo de un año al que se refiere el apartado anterior.”

### **Artículo 21 duodecies. Base Imponible.**

La base imponible sobre la que recae este impuesto debe quedar perfectamente delimitada. Los metros cuadrados sobre los que recae deben quedar perfectamente definidos, porque no es lo mismo metros cuadrados útiles que

metros cuadrados construidos que incluyen, entre otros, la parte proporcional de zonas comunes. Tampoco, aparecen las fuentes de referencias utilizadas para obtener el total de metros cuadrados de las viviendas sujetas al impuesto. Esto es: si son los metros cuadrados que aparecen en las escrituras públicas, los metros cuadrados que aparecen en los registros de la propiedad o los metros cuadrados que aparecen en el catastro, entre los cuales, pudieran existir algunas diferencias.

Otro elemento que lleva a la incomprensión es la cuantía de los metros cuadrados considerados como mínimo exento de la base imponible. Ello nos lleva a realizar, al menos, dos preguntas: cuál es la tipología de la vivienda sujeta al impuesto y cuantas viviendas sujetas al impuesto pueden reducir esos metros cuadrados de su base imponible.

El impuesto, desde nuestro punto de vista, debe definir con claridad la base imponible sobre la que este recae.

### Capítulo I bis.

#### “Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura”

El anteproyecto de ley añade este Capítulo al Título V compuesto por cuatro nuevos artículos, desde el 61 bis al 61 quinquies, ambos inclusive y, sin embargo, sorprende que ninguno de ellos recoja importes, condiciones, beneficiarios y/o tipología de las viviendas objeto de financiación.

A colación de nuestro comentario, traemos aquí lo expresado en la Memoria económica v1 que, aunque complementado por su v2, es en verdad el que coincide con nuestra crítica:

*la indefinición del instrumento (el anteproyecto de ley no determina el alcance económico de la garantía que prestará el mecanismo – no señala un límite cuantitativo o porcentual de dicha garantía, sobre el precio de la vivienda adquirida), imposibilita que pueda estimarse, si quiera, los costes directos derivados del mismo. Esta misma indeterminación se produce respecto de la gestión del mecanismo y de los recursos que finalmente integrarán el fondo. En*

su virtud, es de todo plano imposible llevar a cabo una estimación de los gastos que conllevará esta medida.

Hemos adelantado, que la versión 2 de la Memoria ha introducido datos sobre este fondo de garantía de adquisición de vivienda de Extremadura, pero tiene limitaciones que hicimos constar cuando analizábamos este documento y que reproducimos:

[...] no se nos dice si la vivienda a adquirir está dentro de la tipología de vivienda que se recoge en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura y si el tope del precio de la vivienda es conforme a lo estipulado en el la Orden de 18 de mayo de 2022 por la que se modifican los precios máximos de compraventa o adjudicación de las viviendas protegidas, porque a título de ejemplo la vivienda protegida del régimen general (zona A) quedaría excluida de esta medida[...].

Por ello, reiteramos la ausencia, en estos artículos, de importes, condiciones, beneficiarios y tipología de las viviendas que serán objeto de financiación.

#### Artículo 93.I)

Este artículo está encuadrado en las infracciones graves y el texto del anteproyecto modifica la redacción de las letras i) y l) y se introduce la letra s).

En este contexto se considera infracción grave, según la letra l): No dar efectiva habitación a la vivienda, manteniéndola vacía [...].

Desconocemos si, con este término, a quienes se sancionan son a las personas que no ofrecen un uso habitacional a sus viviendas, a los grandes tenedores de viviendas vacías o estamos ante un nuevo concepto objeto de sanción.

Nuevamente, nos encontramos con un término ambiguo que dificulta la eficacia de la norma.

#### Artículo 120. Definiciones.

**Apartado 4.** Este apartado no contempla en las situaciones de exclusión residencial por desalojo la posibilidad, real y existente, de impagos de cuotas



hipotecarias incurridas en calidad de propietario. Contempla, únicamente, situaciones sobrevenidas al arrendatario. Quizá sea un olvido, porque tratándose de impago de cuota hipotecaria es más propio que suceda a quien tiene la cualidad de propietario que al que la tiene en calidad de arrendatario.

### **Artículo 126 ter. Mecanismo de garantía de alojamiento o realojamiento.**

La Junta de Extremadura conforme dispone este artículo, en su apartado 1, garantizará, en cualquier caso, el mantenimiento del alojamiento o el adecuado realojamiento de la unidad de convivencia integrada por algún menor [...] frente a los procedimientos judiciales que culminen en una resolución judicial acordando el desalojo y, en su caso, el lanzamiento de la vivienda.

Ante la lectura de este apartado, nos surge la preocupación de una posible colisión entre la obligación de la Junta de Extremadura, de garantizar el mantenimiento del alojamiento, y el derecho del particular que ha obtenido una resolución judicial de desalojo, a pesar de la creación del Mecanismo de Garantía de alojamiento o realojamiento del menor del que se nos habla en el apartado 2 y de las competencias y recursos con el que quedará dotado (artículo 126 quater).

Deseamos que el Mecanismo de Garantía de alojamiento o realojamiento, cuyo funcionamiento será objeto de regulación mediante decreto del Consejo de Gobierno, consiga armonizar los derechos de protección del menor con los de otros.

En relación a que su funcionamiento, será objeto de regulación mediante decreto del Consejo de Gobierno, conforme se dispone en el apartado 4, sugerimos que sea este anteproyecto, que terminará teniendo rango de ley, quien lo regule dada la importancia que se le atribuye.

**Artículo 126 quater. Contenido del Mecanismo de garantía de alojamiento o realojamiento del menor.**

**Apartado 2. b).** Se habla aquí de ayudas económicas de concesión directa a Entidades territoriales públicas y privadas sin fin de lucro.

“Entes territoriales” es un concepto amplio que puede abarcar muchos organismos e instituciones. Es conveniente y hablando de ayudas públicas concretar los sujetos receptores de las citadas ayudas económicas.

Finalmente, como cuestión adicional, sugerimos la necesidad de contar, en breve, con un texto articulado de la citada norma.

Y dentro de otra cuestión menor, subrayamos la necesidad de corregir determinados errores en el texto del anteproyecto de ley.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 25 de noviembre de 2022, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, crea el fondo de garantía de adquisición de vivienda y el mecanismo de garantía de las personas menores frente a la pérdida de vivienda de Extremadura.**

Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico  
Social de Extremadura



Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del Consejo y  
Económico y Social de Extremadura



Fdo. María José Pecero Cuéllar