

Dictamen Núm. 187/2025

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de octubre de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 25 de septiembre de 2025 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el programa de movilización de viviendas vacías para ponerlas en el mercado de arrendamiento.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto expositivo que, rubricado como “Preámbulo”, recoge los presupuestos normativos de la regulación que aborda.

Se enmarca, la norma en elaboración, en el cumplimiento del mandato constitucional, recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, dirigido a todos los poderes públicos, en orden a promover las condiciones necesarias para

hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que la Carta Magna consagra como principio rector de la política social y económica.

El Preámbulo prosigue describiendo, las “dificultades” -de las que se declara consciente la Administración del Principado de Asturias- que “afrontan numerosas personas y unidades de convivencia para acceder a una vivienda en régimen de alquiler”, lo que hace necesario “adoptar medidas que incrementen la oferta de inmuebles disponibles”, que permitan satisfacer “la creciente demanda y, simultáneamente, favorezcan la moderación de los precios del arrendamiento”.

Se advierte que “un número significativo de viviendas se encuentran desocupadas en poder de pequeños propietarios que, por diversas razones, optan por mantenerlas fuera del mercado”. Entre esos motivos se mencionan “el riesgo de impago de la renta y la preocupación por la eventual degradación del inmueble más allá del desgaste ordinario”, lo que “perpetúa un círculo vicioso que dificulta el acceso a la vivienda”.

Ante esta situación, continúa el texto expositivo, la Administración del Principado de Asturias “ha diseñado el Programa de Movilización de Viviendas Vacías para su incorporación al Mercado de Arrendamiento (en adelante programa ‘Alquilámoste’)\”, que “persigue movilizar viviendas desocupadas de titularidad privada mediante su cesión a la administración autonómica por un periodo máximo de siete años y cuatro meses. Durante dicho plazo, la Administración abonará a la persona propietaria un canon mensual fijo, garantizándole así una fuente de ingresos estable y segura” y también “se compromete a restituir la vivienda, al finalizar la cesión, en el mismo estado de conservación con el que fue recibida, salvo el desgaste propio del uso normal”.

Se añade que el programa redunda, igualmente, en “beneficio de los demandantes de vivienda”, en cuanto “los inmuebles cedidos se destinarán a satisfacer sus necesidades en régimen de arrendamiento, mediante la aplicación de un precio que se reducirá, al menos, en un diez por ciento respecto del canon

abonado a la propiedad, haciendo así más accesible el mercado del alquiler a personas y unidades de convivencia con ingresos limitados”.

Respecto a la “gestión” del programa, esta “se desarrollará por la empresa pública Viviendas del Principado de Asturias S. A. (en adelante VIPASA), en atención a su acreditada experiencia en la administración de viviendas y en la ejecución de políticas públicas en esta materia”. En concreto, a esta empresa pública le corresponderá “la selección de los inmuebles, la formalización de los contratos de cesión, la gestión de los arrendamientos y el mantenimiento de las viviendas durante todo el plazo de cesión”. Se reseña que “la Consejería con competencia en materia de vivienda ejercerá la dirección y control estratégico del programa a través de su Dirección General de Vivienda”.

Se indica que la tramitación de esta disposición “se adecúa a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. Igualmente, se destaca que “la tramitación del presente decreto ha tenido en cuenta la evaluación del impacto demográfico, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico”.

Finalmente, a los efectos de “posibilitar la aplicación del programa en el presente ejercicio”, se justifica “la entrada en vigor de la disposición general el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

La parte dispositiva del Proyecto de Decreto consta de un total de 22 artículos, estructurados en cinco Capítulos (uno de ellos Preliminar, el Capítulo I -subdividido en tres Secciones-, como también se subdivide el Capítulo II -en dos Secciones-), seguidos de dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El Capítulo Preliminar, en el que se recogen las “Disposiciones Generales”, incluye los artículos 1 a 4, dedicados, según título, a regular el “Objeto”, la “Ejecución del programa ‘Alquilámoste’”, las “Características del programa

‘Alquilámoste’” y la “Determinación territorial y planificación de la incorporación de viviendas”.

El Capítulo I lleva por título “Requisitos de las viviendas, incorporación al programa ‘Álquilámoste’ y formalización del contrato de cesión de usufructo temporal” y acoge, en tres Secciones, un total 10 artículos -del 5 al 14-. La Sección 1.<sup>a</sup> de este Capítulo I, rubricada como “Requisitos de las viviendas objeto del programa”, acoge los artículos 5 y 6 en los que se establecen los “Requisitos básicos de las viviendas” y las “Condiciones mínimas de habitabilidad y estado de las viviendas”. La Sección 2.<sup>a</sup>, dedicada al “Procedimiento de incorporación de viviendas al programa”, está compuesta por cuatro artículos -del 7 al 10- dedicados, según sus títulos, a regular la “Solicitud de incorporación”, la “Inspección técnica del inmueble”, la “Selección e incorporación de viviendas” y el “Contrato de cesión en usufructo temporal”. La Sección 3.<sup>a</sup>, y última de este Capítulo I, denominada “Derechos y obligaciones de las partes”, está compuesta por cuatro artículos -del 11 al 14-, en los que se regulan sucesivamente, según título, los “Derechos y obligaciones de VIPASA”, los “Derechos y obligaciones del propietario (cedente)”, el “Canon de cesión” y el “Inicio del devengo del canon”.

Pasando al Capítulo II, dedicado al “Procedimiento de adjudicación de las viviendas y contrato de arrendamiento”, nos encontramos con dos Secciones con un total de cinco artículos, del 15 al 19. La Sección 1.<sup>a</sup> de este Capítulo II, bajo la rúbrica de “Procedimiento de incorporación de personas arrendatarias y adjudicación de viviendas”, incluye en sus tres artículos -del 15 al 17-, el régimen aplicable a la “Presentación de solicitudes”, la “Incorporación al programa de personas arrendatarias” y la “Adjudicación de vivienda”. Por su parte, la Sección 2.<sup>a</sup>, “Arrendamiento de las viviendas” de este Capítulo II, en sus dos artículos -18 y 19-, regula los “Requisitos de las personas arrendatarias” y la “Formalización y condiciones del contrato de arrendamiento”.

El Capítulo III lleva por título “Resolución de los contratos y devolución de las viviendas” y, en los dos artículos que lo integran -20 y 21-, se regula la

“Resolución del contrato de cesión en usufructo temporal” y la “Resolución del contrato de arrendamiento”.

Finalmente, el Capítulo IV, “De la Comisión Técnica”, acoge un único artículo -el 22- dedicado a la “Comisión Técnica del programa ‘Alquilámoste’”.

Por su parte, las dos Disposiciones adicionales -también tituladas- se dedican, respectivamente, a la “Actualización de precios y parámetros económicos” y a la “Protección de datos personales”.

La Disposición final primera, “Habilitación para el desarrollo normativo”, faculta “a la persona titular de la consejería competente en materia de vivienda para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto”. Por último, la Disposición final segunda, “Entrada en vigor”, establece que “El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

## 2. Contenido del expediente

Interesado por la Dirección General de Vivienda y a propuesta del Secretario General Técnico de la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos (en adelante Consejería instructora) se dispone, por Resolución de 5 de marzo de 2025, del Consejero, “Iniciar el expediente del procedimiento para la elaboración y aprobación del Proyecto de Decreto por el que se regula el programa de movilización de viviendas para ponerlas en el mercado de arrendamiento”.

Consta acreditado en la documentación incorporada al expediente remitido que, con carácter previo al dictado de la Resolución antedicha, la iniciativa fue sometida a consulta pública previa dentro del portal AsturiasParticipa, mediante anuncio insertado el día 2 de diciembre de 2024, entre el día 3 de ese mismo mes y el 3 de enero de 2025. En este trámite, formula aportaciones la organización ProVivienda.

Con fecha 17 de marzo de 2025, la Jefa del Servicio de Régimen Legal de la Vivienda de la Consejería instructora elabora un primer informe de impacto

normativo de la norma proyectada en materia de infancia y adolescencia, un primer informe de evaluación de impacto de género, una primera memoria económica y la tabla de vigencias de la norma en elaboración. El día 18 de marzo, también por la misma funcionaria, se incorpora al procedimiento una memoria justificativa tras la toma en consideración de la aportación realizada en la fase de consulta pública previa.

Fechado a 9 de junio de 2025, el Jefe de Sección de Ordenación y Planificación de la Consejería instructora elabora un informe de impacto demográfico del proyecto y un informe de impacto normativo sobre la competencia.

En el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* número 114, de 16 de junio de 2025, se publica la Resolución dictada el día 2 de ese mismo mes por el titular de la Consejería instructora, mediante la que se acuerda someter a trámite de información pública, por un plazo de veinte días hábiles, un primer texto del Proyecto de Decreto.

En este trámite, formulan alegaciones al texto el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Teverga, Cáritas Diocesana de Oviedo, la Iniciativa Ciudadana 'Comunidad y Vivienda', la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social y el Colegio Oficial de Trabajo Social de Asturias. Estas alegaciones son informadas, a efectos de valoración sobre su admisión o rechazo, en un detallado informe que firma el día 31 de julio de 2025 el nuevo Jefe del Servicio de Régimen Legal de la Vivienda de la Consejería instructora, generando un nuevo Proyecto de Decreto con las variaciones introducidas en el texto, como consecuencia de este trámite de información pública.

Con fecha 5 de agosto de 2025, un Jefe de Sección de la Dirección General de Vivienda de la Consejería instructora incorpora al expediente el Cuestionario de Valoración de Propuestas Normativas, un nuevo "Informe de Impacto en materia de Discapacidad e Infancia", el "Informe de Calidad Normativa", el "Informe de cargas administrativas", el "Informe de impacto por razón de género", el "Informe sobre el impacto demográfico", el "Informe

jurídico para la tramitación”, el “Informe en materia de protección de datos personales” y la “Memoria Económica” de la norma en tramitación.

En el nuevo “Informe de Impacto en materia de Discapacidad e Infancia” se concluye que “tiene un impacto positivo potencial sobre las personas con discapacidad y sobre la infancia, al contribuir a su derecho a una vivienda digna y adecuada”.

El “Informe de Calidad Normativa”, estima que el proyecto “cumple con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia exigidos por la normativa vigente. Su aprobación resulta jurídicamente viable, técnica y socialmente justificada, y adecuada al marco competencial”.

El “Informe de cargas administrativas”, considera que la norma en elaboración “no impone cargas administrativas excesivas, innecesarias o desproporcionadas. Todas las cargas identificadas son adecuadas al objeto de la norma y están orientadas a garantizar la transparencia, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión del programa ‘Alquilámoste’./ La utilización de procedimientos electrónicos, la asistencia técnica a personas sin recurso digitales y la posibilidad de verificación de datos por la Administración contribuyen a minimizar el impacto de dichas cargas”.

En el “Informe de impacto por razón de género” el Jefe de Sección aprecia que el proyecto “se adecúa formalmente a los principios de igualdad de género, presenta un impacto potencial positivo y contribuye a la consecución de los objetivos establecidos en la normativa de igualdad”.

Como resultado final el “Informe sobre el impacto demográfico” de la norma señala que la disposición proyectada “presenta un impacto demográfico claramente positivo, al contribuir de manera efectiva a la movilización de vivienda vacía en todo el territorio del Principado de Asturias, especialmente en concejos con dificultades demográficas. Facilita el acceso a una vivienda en régimen de arrendamiento asequible a personas y unidades de convivencia con ingresos medios y bajos, promueve la permanencia y retorno de población en el

medio rural y en municipios con pérdida de población y favorece la emancipación de los jóvenes. Todo ello, en coherencia con la estrategia de intervención frente al reto demográfico establecida en Ley 2/2024, de Impulso Demográfico, y el Decreto 83/2025, contribuyendo a reducir la desigualdad territorial y mejorar la cohesión social”.

En la “conclusión” del “Informe jurídico para la tramitación”, el Jefe de Sección conviene que el proyecto “se encuentra amparado en el ordenamiento jurídico vigente y constituye una medida innovadora, equilibrada y jurídicamente viable, que contribuye de manera efectiva a la realización del derecho a una vivienda digna en el Principado de Asturias”.

El “informe en materia de protección de datos personales” coincide que “cumple en su diseño con los principios y obligaciones establecidos en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la Ley Orgánica 3/2018”. No obstante, estima que, en la fase de ejecución, se realizarán varios trámites “se efectuará, en su caso, la Evaluación de Impacto de Protección de Datos./ Se articulará un protocolo específico de protección de datos para la gestión del programa ‘Alquilámoste’./ Se coordinen actuaciones con las figuras encargadas del control de la protección de datos”.

Reseña en la “Memoria Económica” de la norma en tramitación que el proyecto “regula un programa público orientado a la captación de viviendas vacías de titularidad privada, su cesión en usufructo temporal a la sociedad pública VIPASA y su posterior adjudicación en arrendamiento a personas o unidades convivenciales con ingresos limitados y cumplimiento de determinados requisitos sociales y económicos./ La implementación del programa requiere recursos públicos destinados a financiar la gestión, rehabilitación, aseguramiento y subvención del canon de arrendamiento, entre otras actuaciones (...). El desarrollo del programa no implica, por sí mismo, la creación de nuevas estructuras administrativas ni conlleva la aprobación de transferencias directas adicionales a cargo del presupuesto autonómico, sino que su financiación queda incardinada en el marco del Contrato Programa, a través de una segunda

adenda al mismo, actualmente en tramitación entre la Administración del Principado de Asturias y la empresa pública VIPASA, entidad instrumental encargada de su ejecución./ En dicho contrato, se contempla una dotación económica plurianual específica para el desarrollo del programa 'Alquilámoste', con el siguiente desglose" para el año 2025 se asigna 1.000.000 €; para el año 2026, 1.000.000 €; para el año 2027, 1.000.000 €; para el año 2028, 1.000.000 €; lo que suma un total de 4.000.000 €. "Dicha previsión de gasto está sujeta a los límites y disponibilidad presupuestaria anual, conforme a la Ley del Principado de Asturias de Presupuestos Generales de cada ejercicio". En el apartado dedicado a la "Evaluación del coste-beneficio" se indica que el programa "presenta una alta eficiencia social y territorial, al permitir movilizar viviendas existentes infrautilizadas sin recurrir a nuevas promociones públicas o inversiones en construcción. Por cada vivienda incorporada al programa, se evitan costes de promoción y urbanización, al tiempo que se amplía el parque de vivienda disponible para alquiler asequible./ Se espera que el programa tenga un efecto multiplicador, tanto en términos sociales como económicos:/ Mejora la accesibilidad a la vivienda para personas con ingresos bajos y medios./ Reactiva el mercado local de arrendamiento en zonas con vivienda vacía./ Favorece la rehabilitación de inmuebles en desuso./ Incrementa el rendimiento social del gasto público". Se colige que la norma proyectada "no genera cargas económicas adicionales sobre los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, al encontrarse su financiación prevista y garantizada en el marco del Contrato Programa plurianual entre la Administración y VIPASA, actualmente en tramitación. La previsión total asciende a cuatro millones de euros entre los ejercicios 2025 y 2028, conforme a lo dispuesto en los acuerdos interinstitucionales".

Con fecha 11 de agosto de 2025, una Analista Presupuestaria y la Directora General de Presupuestos y Finanzas, emitirán el informe previsto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, en el que se razona que, "en el caso de aprobarse el

decreto propuesto (...) podrían derivarse repercusiones en el presupuesto de gastos de esta Administración para los ejercicios futuros (...) aunque, al tratarse de una medida novedosa en el Principado de Asturias, que se pretende aplicar con el fin de incrementar la oferta de inmuebles disponibles para su alquiler y favorecer la moderación de los precios del arrendamiento, existen incertidumbres en cuanto al posible impacto real que podría tener la misma, todo lo anterior, en un escenario presupuestario que, para próximos ejercicios, está condicionado por la reactivación de las reglas fiscales./ En todo caso, se considera necesario tener en cuenta las limitaciones que impone la normativa de estabilidad que limitan la capacidad de gasto de esta Administración”.

Mediante oficios fechados el 13 de agosto de 2025, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante LRJPA), la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora remite el Proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias.

En este trámite, únicamente se formulan observaciones por la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos, que son objeto de valoración, a efectos de su acogimiento o rechazo, en un informe elaborado el 4 de septiembre de 2025 por el Jefe del Servicio de Régimen Legal de la Vivienda de la Consejería instructora.

Fechado a 5 de septiembre de 2025, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora emite el informe previsto en el artículo 33.4 de la LRJPA, al que se adjunta un nuevo texto del Proyecto de Decreto en el que se incluyen diversas modificaciones en el texto girado a observaciones del resto de las Consejerías, como consecuencia del acogimiento parcial de las observaciones formuladas por la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos.

A continuación, obra incorporado en el expediente una segunda versión del informe previsto en el artículo 33.4 de la LRJPA, firmado por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora el día 24 de septiembre de 2025. En

él manifiesta que el Proyecto de Decreto "cumple con los requisitos legales pertinentes en cuanto a tramitación y aspectos competenciales, así como en materia de técnica normativa, y ello sin perjuicio de lo que se deduzca de su estudio por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y, en su caso, posterior remisión al Consejo Consultivo".

El texto de la norma cuya aprobación se pretende es elevado a la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 24 de septiembre de 2025, informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida ese mismo día por la Secretaría de dicha Comisión.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de septiembre de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al Proyecto de Decreto por el que se regula el programa de movilización de viviendas vacías para ponerlas en el mercado de arrendamiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al Proyecto de Decreto por el que se regula el programa de movilización de viviendas vacías para ponerlas en el mercado de arrendamiento.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de

Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Tratándose aquí de un reglamento que disciplina, en parte, el contenido de otros negocios jurídicos (usufructo y arrendamiento), se advierte que el dictamen no puede extenderse a esos posteriores contratos, cuyo clausulado general no se incorpora como anexo al proyecto.

## **SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la mencionada LRJPA, debiendo considerarse también lo pautado en la Guía para la elaboración y control de las disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, así como en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto, cuyo proyecto analizamos, se inicia por Resolución del titular de la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, de 5 de marzo de 2025, a propuesta del Secretario General Técnico e impulsada por la, entonces, Dirección General de Vivienda.

Con anterioridad a la elaboración de un primer texto del Proyecto de Decreto, la iniciativa ha sido objeto del trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. Asimismo, a lo largo de la instrucción del procedimiento, un texto del Proyecto de Decreto ha sido

sometido a información pública, recabándose así el parecer de diversas organizaciones, entidades y asociaciones afectadas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 de este mismo artículo 133 de la referida LPAC.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en garantía de la unidad de mercado (artículo 14.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). Obra, igualmente, incorporado al expediente el informe de impacto demográfico previsto en el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico. Asimismo, a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, se han incorporado al mismo un “Informe de calidad normativa”, un “Informe de cargas administrativas”, un “Informe jurídico para la tramitación” y un “Informe en materia de protección de datos personales”.

Se repara en que los informes no abordan adecuadamente la incidencia de la disposición en el marco normativo en el que ha de insertarse, análisis que no se detiene en la disposición misma ni en su alcance derogatorio, sino que abarca cualquier eventual merma de la seguridad jurídica en la interpretación y aplicación del ordenamiento como un todo coherente. En particular, al eliminarse la relación arrendaticia entre el propietario de la vivienda y el inquilino, aquel pasa a percibir su ingreso mensual a título de “canon de cesión”, con lo que el

incentivo para el alquiler -que ahora se introduce- pasaría a convivir con el efecto desincentivador que comportaría la pérdida de los beneficios fiscales asociados al arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda (bonificación de entre el 50 y el 90% de los ingresos netos). Se advierte que esa problemática se disipa en aplicación de un nuevo apartado que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, introduce en el artículo 23 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, elevando al 70% la bonificación fiscal “cuando la vivienda esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la Administración competente establezca una limitación en la renta del alquiler”, si bien debe advertirse puntualmente esta circunstancia.

Se ha recabado, también, el pertinente informe en materia presupuestaria -necesario en todos los proyectos de decreto, a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio-.

La norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones y se ha emitido informe favorable por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as.

El Proyecto de Decreto figura incluida en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2025, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de febrero de 2025, por tanto, la norma analizada se ajusta a la planificación normativa prevista por la propia Administración autonómica, aunque esta no constituye una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por ello aplicable a la Administración autonómica. En todo caso, como apuntamos en las observaciones contenidas en la Memoria de

este Consejo correspondiente al año 2022, debe advertirse que los principios inherentes a la buena Administración y la transparencia aconsejan incluir los proyectos de decreto en el Plan Anual Normativo de la Administración del Principado de Asturias, de forma tal que su presentación se ajuste a una previa planificación programada por la propia Administración autonómica.

Observamos que, a la fecha de la emisión del presente dictamen, no consta a este Consejo la publicación de la norma en elaboración en el Portal de Transparencia, debiendo recordar que el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que, "Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública".

En definitiva, con la salvedad expuesta, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la LRJPA.

### **TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma**

El Decreto en elaboración se orienta al cumplimiento del mandato constitucional, recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, dirigido a todos los poderes públicos, en orden a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, principio rector de la política social y económica.

En el plano competencial, el Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.3 de su Estatuto de Autonomía, en materia de vivienda. Es patente que ahí se incardina la regulación de un programa dirigido a facilitar el acceso a la vivienda a las personas o grupos de menores ingresos.

En consecuencia, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar, con carácter general, que el

Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen. Asimismo, estimamos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la LRJPA.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### **I. Ámbito material de la norma.**

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del Proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia del Principado de Asturias sobre la materia, que encuentra su apoyo en las asumidas en su Estatuto de Autonomía.

##### **II. Técnica normativa.**

Se observa que el articulado de la disposición aparece distribuido en Capítulos, prescindiendo de los Títulos, lo que se estima adecuado en técnica normativa toda vez que la norma no se compone de partes claramente diferenciadas ni presenta una extensión que aconseje introducir títulos.

Ahora bien, cuando la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales han de incluirse en el CAPÍTULO I, "Disposiciones generales" o bajo otras denominaciones del tipo "ámbito y finalidad" (en este sentido se recoge, entre otras, en la Directriz 18 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa). Procede así que el capítulo "preliminar" pase a denominarse CAPÍTULO I, Disposiciones generales, ajustando la numeración correlativa de los capítulos que le suceden.

En lo demás, no se formula reparo alguno, en cuanto a la técnica normativa empleada, toda vez que la disposición -cuya aprobación se pretende-

se acomoda, en lo esencial, a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

## **QUINTA.- Observaciones de carácter singular al Proyecto de Decreto**

### **I. Parte expositiva.**

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en su apartado de Directrices de técnica normativa, Estructura y forma de proyectos de disposiciones de carácter general, en la parte correspondiente a sistemática, y respecto a la parte expositiva -preámbulo-, establece, por lo que ahora interesa y en cuanto a su contenido, que el mismo "responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta".

Si bien el Preámbulo propuesto responde, en líneas generales, a estas exigencias, consideramos oportuna la inclusión en el mismo, que podría hacerse ya en el párrafo inicial, de una mención a la competencia que ostenta el Principado de Asturias para abordar la regulación que se aborda y que dimana -como ya hemos dejado indicado en la consideración tercera- de lo establecido el artículo 10.1.3 de su Estatuto de Autonomía, conforme al cual el Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva en materia de vivienda.

En el párrafo cuarto, cuando hace referencia *in fine* a "una fuente de ingresos estable y segura", procede añadir, a continuación, que "A su vez, la vivienda queda acogida a un programa público que establece una limitación en la renta del alquiler, lo que permite el acceso a las vigentes bonificaciones fiscales".

Igualmente, ha de puntualizarse en el texto expositivo que la gestión del programa se desarrollará "en su condición de medio propio conforme a la legislación de contratos del sector público" por la empresa pública Viviendas del Principado de Asturias S. A. (VIPASA).

Ha de revisarse el apartado relativo a los principios de buena regulación. Así, bajo el de "Necesidad y eficacia", ha de expresarse que la norma adopta

medidas “orientadas” a incrementar la oferta de viviendas en alquiler y adecuadas, a tal fin (no “las medidas indispensables”), y el de “Seguridad jurídica” ha de formularse en relación con el marco normativo en el que se inserta.

## II. Parte dispositiva.

En el artículo 1.1, a la vista de la diversidad de regímenes de protección pública, y ante una eventual vigencia residual a distintos efectos, se estima que aporta mayor seguridad jurídica la concreción de que no han de estar sometidas a “un régimen vigente de protección pública que impida o restrinja su arrendamiento”.

En el artículo 2, apartado 2, del proyecto procede salvar cierta confusión, especificando que el programa será ejecutado por la empresa pública VIPASA “que, en su condición de medio propio de la Administración del Principado, actuará como entidad gestora para el arrendamiento de las viviendas incorporadas al programa”.

En el artículo 3.1, se contempla un período “máximo” para la cesión, deduciéndose de ahí que las viviendas pueden ofrecerse por un plazo inferior. De ser así, habrán de recogerse, en los preceptos correspondientes, los efectos o consecuencias de solicitar la incorporación por tiempo inferior al máximo previsto.

En el artículo 5.1, procedería, en concordancia con la documentación exigida por el artículo 7.7 de la misma disposición, imponer que las viviendas consten “inscritas en el Registro de la Propiedad”, además de dadas de alta en el Catastro.

En el artículo 5.3, a continuación de “la Comisión Técnica (...)", dado que es la primera vez que tal Comisión Técnica es citada en el Proyecto de Decreto,

para una mejor comprensión del texto, debería aclararse “la Comisión Técnica prevista en el artículo 22 (...”).

En el artículo 6, letras c), d) y h), se recogen algunas exigencias que parecen en exceso severas, en su dicción literal.

Así, la relativa a la instalación eléctrica ajustada a “la normativa vigente” ha de entenderse que no excluye las que se ajusten a la normativa aplicable en su momento (la normativa vigente así lo admite), pero parece desproporcionado exigir que se verifique o acredeite la instalación o que el particular tenga constancia de que se ajusta a lo reglamentado. Procedería, pues, referirse a la instalación eléctrica “en condiciones adecuadas que permitan el mantenimiento del suministro”.

La letra d) contempla la necesidad de “portero automático y timbre exterior operativo en la puerta de acceso principal”, requisito que merecería la previsión de una salvedad, no solo para viviendas unifamiliares, a fin de que no se cercene la incorporación al programa de viviendas aptas para su finalidad.

La letra h) recoge una exigencia rígida para la iluminación natural del salón-comedor de la vivienda, sin alusión alguna a las luces o ventilación que puedan recibir otras piezas de la casa. Parece aquí, que lo relevante es la suficiencia de la ventilación e iluminación natural, considerando la vivienda en su totalidad, de modo que sería admisible que el salón-comedor reciba luces de un patio del edificio, siempre que otros habitáculos cuenten con iluminación exterior que permita una adecuada ventilación.

En el artículo 7, apartado 7. a), se recoge la exigencia de aportar “documento acreditativo de la identidad de la persona física solicitante”. Al respecto, el artículo 28.2 de la LPAC señala que “Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que

el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección". Y prosigue el precepto indicando que "Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto".

Para la aplicación de tales previsiones legales, se han puesto en marcha distintos sistemas de consultas de bases de datos que suprimen la necesidad de aportación física de documentos por los interesados. En el caso del documento nacional de identidad, el *Boletín Oficial del Estado* de 9 de mayo de 2006 ha publicado el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes. Pero también, en nuestro ámbito autonómico, la página web oficial de la Comunidad Autónoma (aunque sin cita de norma que así lo determine) publicó que "La Administración del Principado de Asturias se adapta a la Ley 11/2007 de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios" y que, en consecuencia se suprime la aportación del documento nacional de identidad por los particulares, cuyos datos serán proporcionados por la Dirección General de Policía, a través de un "servicio electrónico de consulta de datos de identidad".

En la letra b), no se prevé la posibilidad de que se trate de un poder especial respecto de los que la inscripción no es preceptiva (artículos 82. 2.<sup>º</sup> y 94.1.5.<sup>º</sup> del Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil. Se observa que, lo que procede para garantizar la representación es exigir que ese poder esté bastanteado por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

En la letra c) de este artículo 7, se requiere aportar un documento que recoja el "consentimiento expreso para el tratamiento de datos personales". Bajo el prisma de la minoración de cargas, procede que ese consentimiento se plasme

a través de una casilla específica, de cumplimentación forzosa, que se incluya en el formulario de solicitud. En su caso, podría requerirse como documento separado, según se contempla en el apartado examinado, restringiéndolo a “cuando no conste ya en la solicitud firmada”.

En la letra e), se exige el “certificado acreditativo del estado de cargas, en su caso”. En esa dicción, resultaría exigible el certificado, siempre que existan cargas, lo que parece excesivo. No es concordante que la titularidad se acredite mediante nota simple informativa, sin garantía alguna, y que para las cargas se imponga, tanto la nota como la certificación. Lo que procedería incluir en la documentación es la acreditación de la extinción de las eventuales cargas que aparezcan en la información registral y puedan perjudicar la condición del usufructuario.

En el apartado f), se menciona la declaración responsable “equivalente” al certificado de estar al corriente de pago de comunidad y derramas. En rigor, esa declaración responsable no es “equivalente” a la certificación y, con ella, viene a prescindirse de la garantía que aquella certificación aporta. Si decide mantenerse la alternativa, debe aludirse a declaración responsable “de hallarse al corriente”, suprimiendo el giro “equivalente”.

En el artículo 8, apartado 3. c), se alude a la ausencia de “régimen de protección oficial vigente”, por lo que hemos de remitirnos a lo reseñado respecto al artículo 1.1.

En el artículo 9.1, se explicitan los criterios a los que ha de atender la Comisión Técnica para la “incorporación o exclusión” de viviendas. Dado que el artículo 3 del proyecto establece un plazo de cesión por 7 años y 4 meses que configura como período “máximo”, procede incluir, entre los criterios, el relativo al plazo por el que las viviendas se ofrezcan.

En el apartado 2 del mismo precepto, se dispone el criterio de ordenación para el supuesto de concurrencia de solicitudes (orden de presentación), por lo

que también cabe que, el ofrecimiento de viviendas por un tiempo inferior al máximo se recoja en este apartado para postergar las que se ofrezcan por un plazo menor.

En el apartado 3, se establece un plazo de treinta días naturales para la “formalización del contrato de cesión”, computándose ese plazo desde la notificación de la resolución de incorporación del inmueble. En su caso, tal plazo debería contar desde la puesta a disposición del contrato que ha de firmarse.

En el apartado 4, se fija un plazo de 6 meses para resolver, lo que se ajusta a la legislación básica. Ello no guarda relación con que el procedimiento se estime iniciado de oficio o a instancia de parte, por lo que ha de eliminarse el inciso “sin perjuicio de que el procedimiento tenga carácter de iniciado de oficio conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre”. En este mismo apartado, procede aclarar, *in fine*, que el transcurso del plazo para resolver no impide la resolución tardía estimatoria.

En el artículo 10.3, se prevé la posibilidad de inscribir el usufructo en el Registro de la Propiedad “con efectos de oponibilidad frente a terceros”. El apunte entrecomillado debe suprimirse, pues los efectos que surta la inscripción serán los fijados en la legislación hipotecaria, ajena a las competencias autonómicas.

En el artículo 11, apartado e), se contempla el pago por VIPASA del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) “correspondiente a cada ejercicio durante la vigencia de la cesión”. Dado que es repercutible al arrendatario y desde la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección 1º, de 15 de junio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2886) se estima procedente el prorrateo en los supuestos en los que el título del sujeto pasivo no abarque el año completo, debe contemplarse aquí la excepción para el último ejercicio afectado por el usufructo, de modo que el IBI correspondiente a esa anualidad se abone por el sujeto pasivo a la fecha de devengo (VIPASA) pero se repercuta sobre el

propietario en la proporción correspondiente y sólo pueda repercutirse sobre el arrendatario en proporción al tiempo por el que se extienda su arrendamiento.

En el apartado f), ordinal 1.º, el giro “descontado” no se compasa con “el desgaste”, debiendo referirse a la devolución en el mismo estado de conservación “salvo el desgaste asociado al uso ordinario”. En el ordinal 2.º de este apartado debiera explicitarse que, durante dicha posesión prorrogada, VIPASA continuará abonando el canon.

En el artículo 12, apartado g), se acude de nuevo al inciso “descontado”, que no se corresponde al concepto de “desgaste”, debiendo indicarse la devolución en el estado previsto en el informe técnico inicial “salvo el desgaste asociado al uso ordinario”.

En el artículo 15.3, se exige la aportación de diversa documentación relativa a ingresos y ausencia de deudas, mientras que, en el apartado 4, se señala que la presentación de la solicitud implica la “autorización expresa” a la Administración para verificar los datos necesarios, extremos coincidentes. En la medida en que los interesados autoricen la consulta por interoperabilidad, debe contemplarse la innecesidad de aportar los documentos de que se trate tal consulta, pues ya obran en poder de las Administraciones.

En el artículo 16.3, procedería eliminar la mención de “sin perjuicio de que el procedimiento tenga carácter de iniciado de oficio”. El artículo 21.2 de la LPAC permite establecer, como plazo máximo para resolver, el de 6 meses.

En el artículo 17.2, ha de incluirse, referido a la calificación energética, “si constare”, en concordancia con el artículo 7.7, letra h) que impone al propietario cedente aportar el certificado de eficiencia energética, “si se dispone del mismo”.

En el artículo 17.4, ha de eliminarse el vocablo “temporal”, puesto que la exclusión es operativa hasta que vuelva a solicitarse la incorporación, después de transcurrido el plazo de suspensión.

En el artículo 17.5, procede concretar un plazo máximo para la formalización del contrato o, en su caso, prever que la resolución que acuerda la adjudicación establezca ese plazo dentro de uno máximo que indique el Decreto, considerando que, en defecto de señalamiento por el reglamento, ese plazo sería de 3 meses.

En el artículo 19.1, ha de delimitarse la duración determinada “conforme a lo dispuesto en los artículos 9 y 13.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos”.

Respecto al apartado 6, ha de tomarse en razón que, en defecto de pacto expreso, “no se aplicará actualización de rentas a los contratos” (artículo 18.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos). De ahí que deba preverse en el contrato la actualización y, de ser distinto al Índice de Garantía de Competitividad, el índice de referencia.

Es recomendable prever que, en el contrato, se incluya la renuncia expresa del arrendatario a los derechos de tanteo y retracto, a fin de evitar dudas en el caso de venta de la vivienda a un tercero y que pueda prescindirse de las notificaciones a los inquilinos.

Respecto al artículo 20, apartado 3, resultaría más garantista concretar el periodo de ausencia de arrendamiento que motivaría la resolución del usufructo, tomando también en consideración que el canon ha de abonarse hasta esa extinción.

En el artículo 22.4, letra b), se cita la valoración de los requisitos por la Comisión Técnica, “en caso de incidencias”. Dado que la citada Comisión ha de verificar el cumplimiento de los requisitos en todo caso, conforme al artículo 16.1

del proyecto, se desconoce el sentido de la restricción al supuesto de "incidencias", que debe suprimirse.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.