

**Expte.** 95/L-NO 08/18. JMMR  
CO 18/008

**Asunto** SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, DE AYUDAS PARA EL ALQUILER DE VIVIENDA HABITUAL A PERSONAS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD, CON INGRESOS LIMITADOS Y A JÓVENES, EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

**Norma** ORDEN

**Proponente** SECRETARÍA GENERAL DE VIVIENDA

---

El presente INFORME PRECEPTIVO se emite a petición de la Secretaría General de Vivienda, en base al artículo 4 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de competencia no competitiva, de ayudas para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## 1. ANTECEDENTES.

### 1.1. Competencias.

- El **Estatuto de Autonomía para Andalucía**, que en su artículo 25 mandata a los poderes públicos a favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, debiendo por Ley regular el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten; igualmente, su artículo 56 determina que nuestra Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda.
- El **Real Decreto 3481/1983, de 28 de diciembre**, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a nuestra Comunidad Autónoma, supuso la materialización de las transmisiones de las facultades y competencias sobre patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda (comprendiendo la transferencia de la titularidad de suelo residencial del que era titular el I. P. P. V.), que se complementaron con el traspaso de las participaciones de S.E.P.E.S. en determinadas entidades urbanísticas operado por el **Real Decreto 1820/1985, de 1 de agosto**.
- Estas funciones transferidas fueron asignadas a la Consejería de Política Territorial (hoy de Fomento y Vivienda) por el **Decreto 39/1984, de 29 de febrero**, en materia de vivienda, y **Decreto 227/1985, de 16 de octubre**, en materia de participación en entidades



urbanísticas, continuando dicha Consejería en su ejercicio en base a lo establecido en el **Decreto 215/2015, de 14 de julio**, por el que se regula su estructura orgánica.

- Por **Decreto 64/1984, de 27 de marzo**, se transfirieron a la anterior Consejería citada las competencias que ejercía la de Hacienda en materia de administración, adquisición y enajenación de terrenos, viviendas, locales comerciales y edificaciones complementarias, que tienen por objeto la promoción pública de viviendas.

## **1.2. Normativa sectorial.**

- **Ley 13/2005, de 11 de noviembre**, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.
- **Ley 1/2010, de 8 de marzo**, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.
- **Decreto 141/2016, de 2 de agosto**, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.
- **Decreto 171/2014, de 9 de diciembre**, por el que se regula el Observatorio Andaluz de la Vivienda.
- **Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo**, por el que se regula el Plan estatal de Vivienda 2018-2021.
- **Convenio, firmado el 31 de julio de 2018**, entre el Ministerio de Fomento y La Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
  
- **Ley 13/2007, de 26 de diciembre**, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.
  
- **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.**
- **Real Decreto 887/2006, de 21 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- **Decreto 282/2010, de 4 de mayo**, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

## **1.3. Normativa procedimental**

- **Decreto 260/1988, de 2 de agosto**, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía.
- **Decreto 162/2006, de 12 de septiembre**, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera.
- **Decreto 17/2012, de 7 de febrero**, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, en lo que fuere de aplicación.
- **Decreto 206/2015, de 14 de julio**, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que asigna a la Dirección General de Planificación y Evaluación, la simplificación de procedimientos y de normalización y racionalización de la gestión pública.



- **Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de octubre de 2.002**, por el que se aprueban las Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en lo que resulte de orientación.
- **Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005**, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, en lo que resulte de orientación.
- **Acuerdo de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros**, por la que se da publicidad a la Instrucción para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, en lo que resulte de aplicación y orientación.

## **2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.**

### **2.1. Iniciación.**

Con fecha **18.06.2018**, la titular de la Viceconsejería (por delegación del Consejero), adopta **ACUERDO DE INICIO** del presente expediente, mediante su conformidad a la **Propuesta** de la Secretaria General de Vivienda, de fecha **13.06.2018**, a la que acompaña los siguientes documentos:

- MEMORIA JUSTIFICATIVA.
- MEMORIA ECONÓMICA.
- TEXTO DEL PROYECTO.
- VALORACIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS.
- TEST DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA.
- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO.
- MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL INFORME DE EVALUACIÓN Y ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA.
- SOMETIMIENTO A CONSULTA PÚBLICA DEL PROYECTO DE ORDEN.
- CERTIFICACIÓN ACREDITATIVA DE PUBLICACIÓN EN EL PORTAL DE LA TRANSPARENCIA.

### **2.2. Instrucción.**

**A) Trámite de audiencia:** con fecha **22.06.2018** se han solicitado observaciones y sugerencias a las siguientes Entidades, Asociaciones y colectivos relacionados con el sector de la vivienda y la rehabilitación:

- Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO), contestado con alegaciones.
- Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casas, AL-ANDALUS, contestado con alegaciones.
- Unión de Consumidores de Andalucía, (UCA/UCE) contestado con observaciones.
- Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sin contestación.
- Asociación Andaluza de Promotores de Vivienda y Suelo, (AVS), sin alegaciones.
- Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía, (CAVA), sin contestar.
- Confederación de Empresarios de Andalucía, (CEA), sin alegaciones.

- Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, (AVRA) con observaciones.
- Colegio Oficial de agentes de I Propiedad Inmobiliaria, no contestado.
- Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, sin alegaciones.
- Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción (FADECO), sin observaciones.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), sin contestación.
- Fed. de Asoc. de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de Andalucía, sin contestación.
- Fed. de Asociaciones de Consumidores en Acción, (FACUA) con alegaciones.
- Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, con contestación.
- Unión General de Trabajadores, (UGT) con observaciones.

**B) Informes preceptivos**, mediante escritos de fecha de **22.06.2018** se remitió petición de los informes relatados a continuación:

- **C. HACIENDA Y ADMÓN. PÚBLICA, Dirección General de Planificación y Evaluación**, (Decreto 260/1988, de 2 de agosto), con informe de 13.06.18.
- **CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES** (Decreto 263/2011, de 2 de agosto), con informe de 05.07.18
- **CONSEJO ANDALUZ DE PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS DE ANDALUCÍA** (Decreto 58/2006, de 14 de marzo), con informe de 20.07.18.
- **C. HACIENDA Y ADMÓN. PÚBLICA, Dirección General de Presupuestos**, con informe de 10.08.18.
- **C. HACIENDA Y ADMÓN. PÚBLICA, Intervención General**, con informe de 20.07.18

Consta en el expediente que el texto se ha sometido tanto a **consulta previa** como a **información pública, Resolución de 22 de junio de 2018**, igualmente figura que ha sido sometido a consulta ante la **Comisión de Seguimiento del Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2010**.

**D) Consta INFORME VALORACIÓN** de la Secretaría General de Vivienda, de 17 de septiembre de 2018, sobre las alegaciones y sugerencias realizadas.

### **3. INFORME.**

#### **3.1. Oportunidad y conveniencia.**

El Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, regulado en el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, contempla en su artículo 42 el Programa de ayudas a personas inquilinas con ingresos no superiores a 2,5 el IPREM.

El Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regula en su capítulo III el programa de ayuda al alquiler, y en su capítulo IX el de ayuda a los jóvenes, estableciendo en su artículo 5 que le corresponde a las Comunidades Autónomas y Ciudades de

Ceuta y Melilla la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas, pudiendo establecer requisitos adicionales y criterios de preferencias en la selección de las personas solicitantes.

Tras la firma, el pasado 31 de julio de 2018, del Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 hace necesaria la publicación de la presente orden que se somete a informe para proceder a su cumplimiento.

### **3.2. Estructura.**

El proyecto de Orden consta de:

- Expositivo, justificativo de la necesidad de dictar la presente orden.
- Un artículo único por el que se aprueban las bases.
- Una disposición final primera, de desarrollo y ejecución.
- Una disposición final segunda, de entrada en vigor.
- El texto de las bases que consta de 22 bases.
- Un anexo donde figura el modelo de convenio a suscribir entre La Consejería de Fomento y Vivienda y la Entidad Pública colaboradora para la gestión de las ayudas.

### **3.3. Observaciones.**

Las presentes observaciones se realizan al texto remitido el **18.09.2018**.

**A)** No se plantea objeción alguna respecto del rango normativo del proyecto que se informa.

**B)** Observaciones generales:

**a)** La redacción dada a ciertas bases es de difícil comprensión para la ciudadanía, máxime cuando esta norma va destinada, entre otras, a personas de especial vulnerabilidad.

**b)** Debe evitarse, en lo posible, la reiteración de las remisiones normativas que, a su vez remiten a otra, por ejemplo base la séptima punto 5 te remite a la novena punto 2 que, a su vez, vuelve a remitir a la séptima punto 1.

**c)** Las Entidades Colaboradoras tienen que solicitarlo (base décima punto 2) y reunir una requisitos (base décima punto 3) por lo que habrá que regular todo el procedimiento de reconocimiento de las mismas como tales (solicitud, requisitos, documentación, órgano instructor y de resolución, etc.)

Por otra parte, señalar que el plazo indicado de 10 días para solicitar el reconocimiento parece corto para que los posibles solicitantes puedan tramitarlo.

**d)** En el **artículo único** de la Orden se dice que la concesión será en régimen de concurrencia no competitiva, reafirmado en la base décimo primera en su apartado 1, pero en esta misma base en sus apartados 3 y 4 establecen criterios de priorización, inclusión de grupos de clasificación



con preferencias de unos sobre otros, y establecen que se tramitará por la fecha de presentación pero refiriéndose a las que se contienen en la base primera apartado b) por lo que las demás, deja a entender que el criterio no es el de presentación lo que nos lleva a entender que son competitivas. Este criterio de priorización se ve nuevamente reforzado en la base décimo segunda, apartado 2, letra g) y décima cuarta apartado 2.

e) Se debería someter el texto al Responsable de la protección de datos de esta Consejería para un informe, no es preceptivo pero si aconsejable.

f) Recordar la obligación de dar de altas todos los procedimientos que se incluyen en la Orden.

**C) Observaciones particulares:**

**a) Al Expositivo:**

1. En el párrafo séptimo, en su parte final, se ha repetido el último punto "En función de los ingresos....."
2. En el párrafo noveno existe un error mecanográfico, se aconseja la siguiente redacción: "*se considera al órgano instructor **el** habilitado...*".

**b) Al artículo único.2:** se aconseja suprimir "*A esta norma....*"

**c) A las Bases:**

1. Segunda. 1: indicar ya la fecha del convenio e incluir un "**de**" en la siguiente frase "*... sin que puedan excederse **de** las limitaciones ...*"
2. Cuarta: Se debería, en concordancia con el título, empezar con definir qué se entiende por unidad de convivencia.
3. Quinta: Se echa en falta el requisito de haber abonado la renta, que es el gasto subvencionable. A lo largo de la lectura de las bases reguladoras queda reflejada la obligación del pago de la renta, a título de ejemplo: en la base décimo tercera, punto 1 b); justificación de los importes abonados; en la décimo novena d); justificar el pago de la renta; y en la vigésima, punto 2: se establece que el abono se verificará una vez acreditado el pago de la renta. Difícilmente se puede exigir algo que previamente no se haya incluido como requisito.
4. Quinta. 1.a): Se establece como requisito que la fianza haya sido depositada, cuando esto es una obligación del arrendador. La interpretación literal de la base quinta determina inequívocamente como obligación tener constituida la fianza. La base décimo quinta, en su apartado 2, solo actúa como medio de comprobar los datos del contrato pero en ningún momento exige de la constitución de la fianza.

5. Quinta. 1.a) "in fine": Esta base regula que los datos que resulten necesarios para la concesión de las ayudas se tomarán del contrato que acompaña a la fianza, pero ¿qué ocurre si no se ha constituido?. Sería aconsejable la remisión a la base décimo quinta, apartado 2, que regula esta situación.
6. Quinta. 1.b): En ella se regula la obligación de empadronamiento pero no establece en qué momento, si es a la fecha de la solicitud o desde el inicio del período subvencionable. En la base décimo tercera. 1, (documentación que acompaña a la solicitud) se establece una fecha de empadronamiento más restrictiva, inicio del período subvencionable, cuando en la base quinta solo se pide el empadronamiento. La base que indica la documentación a pedir no puede ir más allá que la norma que determina los requisitos.
7. Quinta. 1.c): Se debería aclarar qué concepto es la renta efectivamente devengada, en definitiva definir qué se entiende por renta.
8. Quinta. 1.f): ¿Cómo se acredita la no disponibilidad y con qué documentos?.
9. Quinta. 1.i): ¿En qué momento hay que acreditar la existencia de la cuenta bancaria en la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública?, ¿con la solicitud o una vez concedida ?
10. Séptima. 1: La utilización del término hasta determina una posibilidad que va, en este supuesto, del 1 por ciento al 40, ¿cómo se gradúa la ayuda? ¿qué criterios se utilizarían?. Si la ayuda va a ser del 40 ó del 50 por ciento se aconseja suprimir la palabra "**hasta**".
11. Séptima. 1: Con la redacción dada quedan fuera de las ayudas los mayores que tengan 65 años tanto en el momento de las solicitud como en el inicio del período subvencionable.
12. Séptima. 3: Se establece la posibilidad de que el inicio sea posterior al señalado con carácter general, pero dejando esta posibilidad a cuando "lo considere oportuno" el órgano instructor. Estamos ante un concepto jurídico indeterminado que deja en manos del instructor, sin ninguna otra consideración, esa decisión.
13. Séptima. 7: ¿Por qué existe esa diferencia entre gasto subvencionable para la ayuda general con ingresos limitados, mayores de 65 años y jóvenes con respecto al colectivo de especial vulnerabilidad?
14. Décima. 2: Transcurrido los diez días para solicitar ser Entidad Colaboradora, según la redacción dada, no puede haber nuevas solicitudes de Entidades Colaboradoras, ¿es esto lo que se pretende?.
15. Décima. 3: Se podría suprimir el párrafo "*... una vez suscrito por la persona...competente en materia de vivienda...*" porque ya se ha regulado en la disposición final primera de la Orden.
16. Décima. 4: ¿Qué pasa si las Entidades Colaboradoras no cumplen con sus obligaciones?, ¿qué repercusión tiene para el solicitante?, ¿qué fecha de entrada de la solicitud se tiene en cuenta?



17. Décimo primera: Por seguir un orden cronológico debería regularse, en primer lugar, el órgano de instrucción y, en segundo lugar, el de resolución. Se sugiere indicar que los Delegados Territoriales resuelven por delegación del Consejero.

Reiteramos lo expuesto en las observaciones generales en la cuestión de las supuestas contradicciones que existen, a nuestro entender, entre el enunciado de estar ante una subvención en régimen de concurrencia no competitiva, pero que los hechos pueden demostrar que hay criterios de priorización, distintos a la fecha de presentación, que desvirtúan tal concepto.

18. Décimo segunda. 1: Error mecanográfico sustituir "**justándose**" por "**ajustándose**".
19. Décimo segunda. 2.a): ¿Se quiere poner como obligatoria la dirección de correo electrónico?
20. Décimo segunda. 2.h): Se podría suprimir el párrafo "*...siempre que se cumplan...crédito disponible.*" por resultar redundante.
21. Décimo segunda. 3: El requerimiento, a otros miembros de la unidad de convivencia en ese momento de la tramitación, retrasa mucho el procedimiento, ¿se podría pedir la conformidad desde el primer momento?
22. Décimo tercera. 1.e): La referencia a acompañar cualquier otra documentación es muy genérica y es un concepto jurídico indeterminado. Toda documentación que se pida tiene que estar fundamentada en un requisito exigible.
23. Décimo cuarta. 2: Nos remitimos a lo expuesto sobre concurrencia no competitiva y la existencia de elementos que indican competitividad.
24. Décimo quinta. 2: Damos por reproducida la observación a la base quinta, apartado 1 a), además puede producir un alargamiento en la tramitación. Para evitar esto ¿por qué no se pide desde el primer momento?
25. Décimo quinta. 4: El concepto esgrimido "considere conveniente" es un concepto jurídico indeterminado que deja al arbitrio del órgano instructor la decisión.
26. Décimo octava. 3: En su segundo párrafo entendemos que se está penalizando el derecho constitucional de libertad de movimiento.
27. Décimo novena: Se debería incluir la consecuencias del incumplimiento de estas obligaciones.
28. Vigésima. 2: En su primer párrafo la expresión "*...por razones justificadas...*" es un concepto jurídico indeterminado que, entendemos, otorga a la Administración una total discrecionalidad en su actuar.
29. Vigésima. 2: En su segundo párrafo se debería añadir ingreso bancario y recibo del alquiler, como medios de justificación del abono de la renta.



30. Vigésima, 5: Se sugiere que la posibilidad de la pérdida del derecho al abono del resto de las mensualidades se incluya en la base que regule las obligaciones de las personas beneficiarias y las consecuencias de sus incumplimientos. También sería conveniente su inclusión en la resolución para mayor conocimiento de los beneficiarios.

**d) al texto del Convenio.**

1. El exponendo tercero se puede suprimir ya que se ha dicho en la parte de REUNIDOS.
2. En la estipulación cuarta se debería regular como se puede ampliar el plazo, condiciones y límites.
3. En la estipulación duodécima se debería suprimir su apartado d), puesto que este convenio no tiene plazo temporal concreto de vigencia establecido.

**3.4. Conclusiones**

Dado el contenido del presente proyecto de orden, así como su documentación y la tramitación seguida, el mismo se ajusta, en general, a la legislación sectorial aplicable y al ordenamiento jurídico general, con las salvedades contenidas en las observaciones planteadas al mismo, a efectos de que continúe su correspondiente tramitación.

En tal sentido, al no tratarse de bases reguladoras tipo, el expediente debe ser sometido a informe preceptivo del Letrado del Gabinete Jurídico, Jefe de la Asesoría Jurídica de esta Consejería, conforme al Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del cuerpo de letrados de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 25 de septiembre 2018

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN,



Francisco Álvarez Sánchez

Vº. Bº.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fernando Rodríguez Reyes

