

INFORME FVPI00133/18 RELATIVO A PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE 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.

Orden. Subvención reglada. Bases reguladoras. Concesión de ayudas alquiler. Concurrencia no competitiva. Entidades colaboradoras.

Habiendo sido solicitado informe por parte de la Secretaría General de Vivienda sobre el Proyecto de Orden de referencia, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se emite el mismo con base a los siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se somete a informe de esta Asesoría Jurídica borrador de Orden por la que se aprueban y establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas para facilitar el pago del alquiler de su vivienda habitual y permanente a personas inquilinas, diferenciando en la Base Primera dos líneas de actuación, que se corresponden con los programas recogidos en el Capítulo III y Capítulo IX del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en adelante el Plan Estatal, y que se refieren al Programa de ayuda al alquiler de vivienda y al Programa de ayuda a los jóvenes, respectivamente. Estas líneas de actuación son:

- a) Ayuda general a personas con ingresos limitados y a mayores de 65 años.
- b) Ayuda a jóvenes menores de 35 años.

Según se establece en la Memoria Económica, obrante al folio 21 del expediente, esta Orden pretende dar respuesta a lo previsto en el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, regulado por el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, así como regular en la Comunidad Autónoma de Andalucía las ayudas con cargo a la financiación prevista en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

SEGUNDA.- Procede analizar con carácter previo si el borrador de Orden que se somete a consulta reviste naturaleza de disposición de carácter general o de acto administrativo, a fin de determinar el régimen jurídico aplicable en consecuencia.

| | | | | |
|----------------------|---|---------|------------|---|
| Código: | 8Y574926PFIRMAulyzFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por: | CECILIA CONTRADI FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 1/7 | |

En lo referente a la regulación de ayudas económicas la doctrina ha venido analizando la cuestión de la naturaleza jurídica que debe otorgarse a una Orden reguladora de una subvención, discutiéndose si debe considerarse la misma como disposición de carácter general o en su caso, como acto administrativo de carácter general.

Sobre este particular, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otros, en sus Autos de 17 de enero de 2000 y 21 de febrero del mismo año, y en su Sentencia de 21 de septiembre de 2001, manejando dos criterios, complementarios entre sí, para determinar si cabe apreciar la existencia de una norma jurídica, o por el contrario, nos encontramos ante un acto de aplicación del ordenamiento, a fin de determinar la naturaleza de la regulación de la subvención: un criterio de consunción, es decir, atendiendo a si la regulación tiene una vocación o voluntad de permanencia, en cuyo caso se considera disposición general, o por el contrario, agota sus efectos por su aplicación en un determinado momento o período, caso éste en el que se la tendrá por acto administrativo; y por otro lado, un criterio ordinalista, en el sentido de que para considerar la Orden reguladora como disposición general habrá que atender a si por la misma se produce o no una innovación del Ordenamiento Jurídico.

De conformidad con los dos criterios anteriormente señalados debemos concluir que la Orden que establece 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, goza de la naturaleza de disposición de carácter general, al suponer una innovación en nuestro ordenamiento jurídico que queda incorporada de forma permanente al mismo.

En consecuencia con lo anterior el presente informe se emite con carácter preceptivo.

TERCERA.- Desde el punto de vista de la tramitación procedimental, se considera que se han cumplido los trámites legales previstos para las disposiciones de carácter general en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y demás normas sectoriales de aplicación, no procediendo realizar ninguna consideración jurídica al respecto.

CUARTA.- Expuesto lo anterior, procede analizar la cuestión relativa a la competencia de la persona titular de la Consejería para dictar la presente Orden. Como señala el art. 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

La realidad objeto de regulación por la presente Orden, no puede ser considerada "organización" o "materia interna" de esta Consejería, ya que está llamada a producir efectos externos fuera del ámbito propio de la Consejería, siendo necesario, por tanto, una habilitación legal o reglamentaria a fin de que la persona titular de la Consejería pueda reglamentar por medio de Orden esta cuestión.

| | | | | |
|---------------------|---|---------|------------|---|
| Código: | BY574926PFIRMAU1yzFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por | CECILIA CONRADI FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 2/7 | |

118

En su Preámbulo, este Real Decreto, declara que *"las ayudas al alquiler se han diseñado para que mantengan la equidad y lleguen a quienes realmente las precisan, sin excluir, a priori, por su edad u otra circunstancia, a nadie que necesite la ayuda del Estado"*.

En el ya citado artículo 5 se determina que para la ejecución del Plan se suscribirán Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta-Melilla, en los que se recogerán, con carácter general, los extremos previstos en el artículo 16 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones y en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y necesariamente los recogidos en el apartado 3 del mencionado artículo.

En cumplimiento de lo anterior, el 31 de julio de 2018, se suscribió Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cuya Cláusula Segunda, apartado 1, se establece, entre las acciones a desarrollar, la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas de los programas del Plan Estatal de Vivienda por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las diferentes modalidades de actuaciones, así como la gestión del abono de las subvenciones, una vez se haya reconocido el derecho de los beneficiarios a obtenerlas, conforme a las condiciones y límites establecidos en dicho Plan.

SEXTA.- Según la memoria justificativa, la presente Orden aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas, para el alquiler de vivienda habitual, a personas en situación de especial vulnerabilidad con ingresos limitados y a jóvenes, mediante el procedimiento ordinario a solicitud de la persona interesada, previsto en el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo, tramitándose en régimen de concurrencia no competitiva, para, básicamente, conseguir una gestión más rápida y eficaz de las ayudas, estableciéndose no obstante unos criterios de priorización en la tramitación de las solicitudes, que reúnan todos los requisitos para obtener la ayuda, en función de los menores ingresos de las unidades de convivencia, tal y como está previsto en el artículo 17 del Plan Estatal de Vivienda.

Con esta misma finalidad, así como para poder regular todas las especificidades de estas ayudas y ser más comprensibles para los destinatarios se ha optado por la posibilidad que contempla el citado Reglamento en su artículo 4.2 de aprobar unas Bases Reguladoras específicas.

Igualmente, según lo previsto en el artículo 18 del Plan Estatal de Vivienda, y para facilitar a la ciudadanía el acceso a la ayuda y la cumplimentación de los trámites para su solicitud, se cuenta, como en anteriores convocatorias, con la participación de Entidades Colaboradoras, que a tal fin suscribirán Convenio de Colaboración, cuyo modelo tipo se anexa a la Orden.

| | | | | |
|----------------------|---|---------|------------|---|
| Código: | BY574926PFIRMAu1yzFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por: | CECILIA CÓNRADE FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 4/7 | |

Esta habilitación normativa se infiere del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cuyo artículo 17 se establece que "Las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla convocarán procedimientos de concesión de las ayudas...", y en su artículo 5 se establece que para la gestión de las ayudas del Plan Estatal se suscribirán Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas.

A este respecto, debemos tener en cuenta las habilitaciones contenidas en el artículo 42 del Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, en cuyo apartado 5 se establece que el procedimiento para la concesión de las ayudas será el establecido por orden de la persona titular de la consejería competente en materia de vivienda.

Por otro lado, y dado que la Orden que nos ocupa supone la articulación de unas bases reguladoras para el ejercicio de las competencias de ejecución de las políticas de Vivienda, otorgando subvenciones para el alquiler a personas con ingresos limitados, o en situación de especial vulnerabilidad, la competencia de la Consejería de Fomento y Vivienda para dictar esta Orden resulta, además, del artículo 1. a) del Decreto 211/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

QUINTA.- Tanto el Preámbulo como la memoria justificativa abundan en el marco normativo de la Orden que se informa:

la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía garantiza el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en nuestra Comunidad Autónoma y establece que la gestión de recursos económicos de la Administración de la Junta de Andalucía así como la gestión de las ayudas estatales, dará preferencia a los grupos de especial protección con menor índice de renta, en el marco establecido en los planes de vivienda.

En esta línea, el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, incluye en su artículo 42 el Programa de ayudas a personas inquilinas con ingresos no superiores a 2,5 IPREM, estableciendo ayudas de hasta el 40 por ciento de la renta de alquiler, con incremento de este porcentaje en caso de pertenencia a algunos de los grupos de especial protección definidos en su artículo 5.

Con posterioridad, el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, define en su Capítulo III el programa de ayudas al alquiler de vivienda y en el Capítulo IX el programa de ayudas a los jóvenes, con ayudas específicas al alquiler. El citado Plan establece en su artículo 5 la competencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla para la convocatoria, tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del Plan, así como para la gestión del abono de las subvenciones.

| | | | | |
|----------------------|---|---------|------------|---|
| Código: | BY574926PFIRMAuizFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por: | CECILIA CONRADI FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 3/7 | |

119

SÉPTIMA.- Con carácter general y en relación con las observaciones realizadas en trámite de informes y audiencia, nos remitimos a los informes de valoración emitidos por la Secretaría General de Vivienda, en cuanto a las razones de rechazar o acoger las que se integran.
Sin perjuicio de ello, por parte de esta Asesoría Jurídica, se realizan las siguientes observaciones al texto de la Orden, en versión de 26 de septiembre de 2018:

- BASE TERCERA. PERSONA BENEFICIARIA.

Cuando se hable de persona arrendataria debería establecerse "persona física beneficiaria", tal y como señala el artículo 11 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, regulador del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

- BASE CUARTA. UNIDAD DE CONVIVENCIA.

En el apartado 3, para una mejor comprensión, debería especificarse que se refiere a casos en los que exista pluralidad de titulares del contrato de arrendamiento de la vivienda.

- BASE SÉPTIMA. CUANTÍA DE LA AYUDA, PERIODO Y GASTO SUBVENCIONABLE.

Nada que objetar a los apartados 1 al 5 de esta Base, en cuanto a la cuantía de la ayuda y el período subvencionable. Sí en cambio respecto al apartado 6, en cuanto que en él se establece que la ayuda concedida se abonará por semestres "*previa justificación del pago de la renta de alquiler por el arrendatario, conforme a lo establecido en la base vigésima*".

Este requisito del previo pago del alquiler por parte del inquilino y beneficiario para recibir la ayuda no aparece como requisito para ser beneficiario en la Base Quinta, pero además se aparta del criterio seguido en las anteriores Bases reguladoras de esta ayuda sin que aparezca justificado este cambio de criterio, ni en el Preámbulo, ni en las memorias que se adjuntan al Proyecto, a pesar de tener unas consecuencias negativas muy importantes para la población destinataria de la ayuda.

El fin de estas ayudas no es otro que el de garantizar el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna a quienes con sus propios medios no lo pueden satisfacer o mantener, y así se recoge en nuestra Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.
Igualmente, el Preámbulo del Plan Estatal de Vivienda, del que la presente Orden trae causa, establece textualmente que "*las ayudas al alquiler se han diseñado para que mantengan la equidad y lleguen a quienes realmente las precisan, sin excluir, a priori, por su edad u otra circunstancia, a nadie que necesite la ayuda del Estado*".

Así pues, con la condición que se impone al inquilino en el apartado 6 de esta Base, del previo pago de la renta para tener derecho al abono de la ayuda, se llegaría a la consecuencia ineludible que personas arrendatarias beneficiarias de la ayuda por haber acreditado la insuficiencia de ingresos para el mantenimiento del derecho a una vivienda digna, aunque no estén oficialmente en riesgo de exclusión, se vean abocadas a perder la ayuda por no poder hacer frente a un pago previo de la renta, conculcándose con ello la finalidad básica de las normas de las que deriva la presente Orden y la función social de estas ayudas.

| | | | | |
|----------------------------|---|----------------|------------|---|
| Código: | BYS74926PFIRMAu1yzFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por | CECILIA CONRADI FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 5/7 | |

En relación directa con este apartado 6 se encuentra el apartado 7 de la misma Base en el que se establece la consideración de gasto subvencionable, en atención a la facultad que concede el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (Decreto 282/2010, de 4 de mayo), según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre).

Por las mismas consideraciones que se han expuesto referidas al apartado 6, es criterio de esta Asesoría Jurídica que es más acorde con el objetivo de estas ayudas el considerar como gasto subvencionable, para todos los beneficiarios, la parte de la renta del alquiler que equivale a la ayuda concedida, proponiendo como redacción alternativa para el apartado 7 la contenida en el apartado 5 del artículo 7 de la Orden de la Consejería de Fomento y Vivienda de 29 de junio de 2016, reguladora de las bases para la concesión de las ayudas al alquiler derivadas del Plan Estatal 2013-2016.

- BASE DÉCIMA. ENTIDADES COLABORADORAS.

En relación con las Entidades Colaboradoras y según lo dispuesto en el apartado 2 de esta Base se estima que sería más preciso que el documento anexo al Convenio con la entidad se denomine Declaración responsable y no declaración de datos.

Igualmente, a efectos de una mayor claridad, se aconseja modificar la redacción del último párrafo de la Estipulación Sexta del Convenio tipo con Entidad Colaboradora, que se incluye como Anexo, pues no se entiende a qué supuesto se refiere.

- BASE DÉCIMA SEGUNDA. SOLICITUDES, PRESENTACIÓN Y CONTENIDO.

La redacción de la letra h) del apartado 2 es confusa.

- DÉCIMA TERCERA. DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA A LA SOLICITUD.

Se debería eliminar la letra b) del apartado 1, según lo ya argumentado al hablar de la Base Séptima.

Se debería eliminar la referencia al carácter de público de los documentos que se requieren al solicitante en el apartado 1.e), ya que, dado el carácter privado de los arrendamientos que sirven de base a esta ayuda, no siempre será posible acreditar los extremos que se le requieren con documentos públicos.

- DÉCIMA NOVENA. OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS.

La redacción del apartado d) de esta Base deberá adecuarse a las consideraciones establecidas en la Base Séptima.

- VIGÉSIMA. ABONO Y JUSTIFICACIÓN DEL PAGO.

Se dan por reproducidas las consideraciones efectuadas al hablar de la Base Séptima, en concreto las referidas a la eliminación del pago de las rentas vencidas como condición previa al abono de la ayuda concedida y la consideración como gasto subvencionable a la parte de la renta equivalente a la cuantía de la ayuda, por lo que entendemos que el apartado 2 debe ser redactado en este sentido.

| | | | | |
|-----------------------------|---|----------------|------------|---|
| Código: | BY574926PFIRMAuizFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por: | GECILIA CONRADI FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 6/7 | |

120

El apartado 5 tiene una redacción confusa, y además debería contemplar una revisión del límite de ingresos de los beneficiarios de carácter anual para una mayor garantía del mantenimiento de los requisitos durante todo el periodo de la ayuda.

- En todo lo demás no procede hacer consideración alguna.

Es cuanto procede informar respecto del PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE 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.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.
La Letrada Habilitada del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Cecilia Conradi Fernández

| | | | | |
|----------------------|---|---------|------------|---|
| Código: | BY574926PFIRMAuizFyH4Vdt6zz6- | Fecha: | 10/10/2018 |  |
| Firmado Por: | CECILIA CONRADI FERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | Página: | 7/7 | |