



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, nº 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 1950/2022
Asunto: Conversión de locales comerciales en viviendas / Resolución
Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente de oficio que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Esta Procuraduría del Común ha apreciado en los últimos tiempos el interés que puede tener la posible transformación de locales comerciales en viviendas en la Comunidad de Castilla y León, tendencia, por otro lado, cada vez más creciente en las grandes y medianas ciudades, lo que puede obedecer quizás no tanto a la escasez de oferta de vivienda en las zonas urbanas más céntricas, sino a la excesiva oferta de locales comerciales vacíos, al verse afectados por la crisis del comercio tradicional por efecto del cambio de los hábitos en la adquisición de bienes y productos por una gran parte de los consumidores, al efectuarse en buena medida en grandes superficies y, sobre todo en los últimos años, mediante el comercio on line –este último posiblemente incrementado por las circunstancias que rodearon la pandemia-; todo lo cual está contribuyendo a que aparezcan numerosos locales sin actividad en los centros y barrios de las ciudades.

Con todo, la conversión de locales comerciales en viviendas, pese a que permitiría impulsar, revitalizar y regenerar determinadas áreas urbanas, dotando de nuevos usos a los espacios comerciales desocupados ya durante largos periodos de tiempo, suscita cierta controversia entre los agentes implicados e, incluso, entre la población, por lo que requiere de una meditada planificación y posterior control del efectivo cumplimiento de la normativa urbanística para evitar la proliferación de infraviviendas, caracterizadas por carecer de las condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad, accesibilidad, salubridad,



iluminación natural, además de otras especificaciones técnicas, como ventilación o aislamientos, térmico y acústico.

Por ello, las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus competencias, se hallan implicadas en este proceso de regeneración urbana, deben adoptar las medidas oportunas en orden a garantizar, en última instancia, el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, derecho que, en definitiva, está en la base de la presente actuación de oficio.

Al inicio de la legislatura, esa Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio adquirió el compromiso de revisar y actualizar el marco normativo en materia de urbanismo de esta cuestión, siendo la vía elegida la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, publicada en el *Boletín Oficial de Castilla y León* núm. 44, de 6 de marzo de 2023, que complementa a la Ley 3/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2023. Dicho texto normativo modificó la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, incorporando un nuevo apartado al artículo 58, que establece lo siguiente:

“Artículo 14.- Modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

3. Se incorpora un nuevo apartado 4 al artículo 58 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, con la siguiente redacción:

«4. Siempre que el instrumento de planeamiento general lo contemple, y en los términos, condiciones y requisitos que establezca, se permitirá que, transcurridos cuatro años desde la recepción de la urbanización, los locales comerciales que permanezcan sin uso en un determinado ámbito puedan destinarse al uso de vivienda, sin que dicho cambio sea considerado como una modificación de aquél y sin que el porcentaje de edificabilidad reasignado supere el 50 por ciento del fijado originariamente en el sector como índice de variedad de uso»“.

Con arreglo a las facultades del Procurador del Común de Castilla y León, conferidas por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se consideró oportuno promover la presente actuación de oficio, iniciando las gestiones de investigación oportunas. Para ello, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información con el objeto de conocer las previsiones de esa Administración autonómica respecto al desarrollo reglamentario del artículo 58.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, interesando conocer a esta Defensoría las medidas que, en ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta en materia de vivienda, tuviera previsto adoptar en orden a garantizar que la posible transformación de los locales comerciales origine viviendas que carezcan de las condiciones mínimas para ser habitadas.



En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica un informe emitido por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el cual se hacían constar los siguientes extremos relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la problemática planteada:

«Dada la redacción del citado nuevo apartado 4 del artículo 58 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, conforme a la cual “Siempre que el instrumento de planeamiento general lo contemple, y en los términos, condiciones y requisitos que establezca, se permitirá que, transcurridos cuatro años desde la recepción de la urbanización, los locales comerciales que permanezcan sin uso en un determinado ámbito puedan destinarse al uso de vivienda, sin que dicho cambio sea considerado como una modificación de aquél y sin que el porcentaje de edificabilidad reasignado supere el 50 por ciento del fijado originariamente en el sector como índice de variedad de uso”, cabe desprender, a los efectos de este informe, que solo se configura como un marco habilitante para la autoridad local que pretenda adoptar una decisión de este tipo.

Dado que el alcance de la norma solo tiene ese carácter habilitante, tras lo cual subyace una filosofía de máximo respeto a la autonomía local para que implante, o no, en su Plan General o en sus Normas Urbanísticas Municipales esta medida, el precepto agota su mandato en su propio dictado, sin necesidad de desarrollo reglamentario alguno, al menos de momento.

Cuando la práctica acumulada por su implantación permita conocer a los órganos de la Administración autonómica que intervienen en la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que formalicen los términos, condiciones y requisitos con que esta medida se haya incorporado a tales instrumentos, nos situaremos en el momento adecuado para, en su caso, tal desarrollo reglamentario o, alternativamente, para el dictado de una Instrucción Técnica Urbanística.

Por lo que hace a las medidas de garantía, estas se articulan en los controles de legalidad y, en su caso, de oportunidad, que los órganos de la Administración autonómica han de ejercer en el trámite de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que prevean la conversión de locales en vivienda, habida cuenta que el precepto obliga a explicitar en qué términos, bajo qué condiciones y con qué requisitos la medida se implanta, y serán dichos términos, condiciones y requisitos susceptibles de los citados controles.

Este control o garantía se ejercerá, en consecuencia, por la Administración autonómica ex ante, de modo previo a la formalización de la conversión de un local en vivienda. El título jurídico para dicha formalización habrá de ser, de modo habitual, la correspondiente licencia urbanística, de competencia municipal y concesión reglada, y



que ejercerá, digamos, el control in situ. El control ex post, a ejercitar, en su caso, por la Administración autonómica habría de tener el cauce previsto en los artículos 65 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local».

A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones:

En virtud de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla y León, según lo dispuesto en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución Española, competencia que nuestro Estatuto de Autonomía recoge en su artículo 70.1.6, fueron dictadas la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda, en orden a lograr el efectivo derecho de las personas a acceder a una vivienda digna y adecuada, proclamado en el artículo 47 de la Constitución española.

Precisamente, la Ley 9/2010, en su artículo 2º, proclama los principios generales de la política de vivienda de las Administraciones públicas de Castilla y León al servicio de los ciudadanos, entre los que podemos citar, la protección de los derechos de los ciudadanos en la adquisición o arrendamiento de una vivienda y la garantía de la calidad, habitabilidad, uso y diseño de la vivienda, libre de ruido y otras inmisiones contaminantes, emplazada en un entorno urbano adecuado, y accesible a las personas con algún tipo de discapacidad.

Sin embargo, aunque la acción pública deba orientarse a garantizar el derecho de toda la población a acceder a una vivienda digna, esta Defensoría, en el curso de la tramitación de reclamaciones recibidas, ha tenido conocimiento de las situaciones de extraordinaria dificultad que atraviesan muchos ciudadanos para ejercer su derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, estando especialmente atentos a las soluciones que desde la Administración se aportan para resolver dicha problemática, ya que en nuestro modelo de Estado Social no cabe la existencia de personas excluidas del derecho a la vivienda, siendo inexcusable la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas normativas y administrativas dirigidas a que este derecho constitucionalmente reconocido sea real y efectivo para todos los ciudadanos, especialmente para aquellos que sufren situaciones que les hacen vulnerables.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia Covid-19 y sus consecuencias, junto a otras circunstancias acaecidas con posterioridad, han acentuado el problema que supone para muchos ciudadanos el acceso a una vivienda, incrementado el esfuerzo económico que hacen algunas familias hasta límites extremos, y es que un elevado número de personas perdió, temporal o definitivamente su empleo o ha visto reducida en términos reales la cuantía de sus ingresos como consecuencia de un incremento de los precios, incluso de productos básicos, lo que está provocando grandes dificultades o, incluso



impidiendo, hacer frente a gastos básicos como el alquiler y mantenimiento de su vivienda habitual.

Estas dificultades, unidas al encarecimiento de la vivienda en venta y en arrendamiento, así como a la existencia de multitud de locales comerciales en desuso, en inmuebles de nueva o antigua construcción, ha provocado un fenómeno que se extiende a los espacios urbanizados y construidos de grandes y medianas ciudades, como ya indicamos en la introducción de la presente Resolución, esto es, la conveniencia de convertir locales comerciales en viviendas; circunstancia que la Comunidad Autónoma no ha pasado por alto, como testimonia la reciente modificación introducida en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, habilitando a las Administraciones locales a la adopción de tal medida, siempre que el instrumento de planeamiento general lo contemple, y en los términos, condiciones y requisitos que establezca la normativa urbanística.

En virtud de esta habilitación, tenemos noticia de que algunos Ayuntamientos, como el de León, ya han iniciado, los trámites administrativos pertinentes que habrán de permitir la reconversión de locales comerciales sin uso ni salida comercial, en viviendas, iniciando el procedimiento de modificación de su Plan General de Ordenación Urbana.

Con todo, con el máximo respeto al principio de autonomía local, al que alude esa Administración autonómica en la respuesta ofrecida a nuestra petición de información, entendida como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar los asuntos de su competencia, siempre con respeto de los límites que constituyen, entre otros, el interés público, el principio de legalidad y la exigencia de una buena administración, parece oportuno determinar criterios homogéneos que deban aplicarse en cualquier proceso de conversión de los locales comerciales en viviendas en Castilla y León, concretando los requisitos de habitabilidad, calidad, técnicos y de diseño de las viviendas, para garantizar la adecuación de las mismas, así como un plan de control específico, habida cuenta de que se trata de reconversiones de espacios inicialmente previstos para otros usos, al objeto de fiscalizar si el inmueble que resulte del proceso puede destinarse al uso pretendido y reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad, en todas sus perspectivas, con el objetivo, además, de conseguir que el proceso de reconversión permita alcance la habitabilidad requerida en todos los municipios de la Comunidad que pongan en marcha el proceso de reconversión a que nos venimos refiriendo.

Como esa Administración autonómica definió en el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, una vivienda digna y adecuada es aquella que por su tamaño, ubicación, morfología, funcionalidad, entorno, resulta acorde a los criterios de habitabilidad previstos en la normativa vigente, apropiada para que en ella resida una persona, familia o unidad de convivencia.



A *sensu contrario*, el concepto de infravivienda, lo hallamos en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, entendida como aquella edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones, las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación.

Así, consideramos razonable que se determinen unas directrices comunes y unos criterios generales de ámbito autonómico a tener en cuenta en los procedimientos de aprobación de las alteraciones o cambios de contenido de los instrumentos de planeamiento que se requieran para que los locales pasen de tener un uso comercial a otro diferente, como es el residencial que nos ocupa; directrices o criterios comunes que entendemos puede contribuir a dotar de mayor seguridad jurídica a los procesos a que venimos refiriéndonos al limitar el ámbito de la discrecionalidad a la hora de fijar las determinaciones urbanísticas que han de guiar el proceso, todo ello en garantía de la habitabilidad de las viviendas que surjan como resultado del mismo.

Una vez superado el trámite de aprobación definitiva del instrumento de planificación o desarrollo urbanístico que fije las determinaciones a cumplir, respecto al control posterior, debemos reflexionar sobre la simplificación que, en los últimos años, esa Administración autonómica ha introducido en relación con los instrumentos de control en sintonía con la evolución general en el contexto europeo.

En este sentido, debemos referirnos a la supresión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la cédula de habitabilidad, operada mediante el Decreto 147/2000, de 29 de junio, que venía siendo otorgada por esa Consejería a través de sus Servicios Territoriales, así como el trámite de informe previo sobre las condiciones higiénicas para la obtención de la licencia urbanística municipal de obra de inmuebles destinados a viviendas.

La cedula de habitabilidad reconocía el cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad, la aptitud de un inmueble para ser destinado a vivienda, pero esa Administración consideró que su utilidad quedaba subsumida por los controles municipales inherentes a la concesión de la licencia de obra, como control previo sobre el proyecto y a la licencia de primera ocupación, como control sobre la obra ejecutada y como acto administrativo dirigido a proteger la legalidad urbanística y verificar, principalmente, que lo construido se adapta al uso permitido y a lo autorizado en su día mediante la licencia de obras, y que el resultado de estas reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad.



Posteriormente, mediante el Decreto-Ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León, se adoptaron medidas de carácter extraordinario y urgente destinadas a agilizar y simplificar procedimientos con el fin de reactivar la actividad productiva en Castilla y León, contribuyendo a la reconstrucción del tejido económico y productivo tras la desaceleración económica ocasionada por la crisis sanitaria de la Covid-19. Con ello, se modificaron el artículo 97 y, en concordancia, el artículo 99.3 b) y 105 bis de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, reguladores de los actos sujetos a licencia y declaración responsable, a fin de incluir en el ámbito de las declaraciones responsables la primera ocupación o utilización de construcciones e instalaciones, hasta ese momento sujeta a licencia. Como la legislación básica no imponía su sujeción a licencia, esa Administración autonómica consideró pertinente incardinarla en los supuestos de declaración responsable y eliminarla del listado de actos sujetos a licencia, utilizando, por tanto, este título administrativo habilitante contemplado para otras actuaciones urbanísticas y previsto en la normativa básica administrativa, en particular, en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En atención a todo lo anterior, esta Procuraduría considera conveniente que esa Administración autonómica valore la oportunidad de establecer con carácter previo, en ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda prevista en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, unos estándares urbanísticos mínimos y homogéneos que deban ser observados por las entidades locales que promuevan una reforma o, en su caso, aprobación *ex novo* de los instrumentos de planeamiento general o de desarrollo para permitir y regular la conversión de locales comerciales en viviendas. Con ello, ya sea a través del desarrollo reglamentario del artículo 58.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León mediante la oportuna modificación del Reglamento de Urbanismo o bien mediante la aprobación del instrumento que considere más idóneo, como puedan ser directrices o instrucciones técnicas urbanísticas, se definan, con el grado de pormenorización que considere necesario, las exigencias mínimas y comunes relativas a cuestiones esenciales como habitabilidad, seguridad, calidad, accesibilidad, diseño y características técnicas de las viviendas que resulten de los procesos de reconversión en todos los municipios de Castilla y León.

Asimismo, esta Defensoría considera también necesario que se verifique que el cambio de uso del local comercial a vivienda cumple la legalidad urbanística, es decir que las obras ejecutadas se ajustan al proyecto inicial y a los términos y prescripciones de la licencia de obras concedida, exigiendo que el documento o declaración que acredite la finalización de la obra, suministre una descripción detallada del cumplimiento del



conjunto de condiciones que conforman el concepto de habitabilidad exigidas por la normativa sectorial vigente, máxime teniendo en cuenta la supresión en nuestra Comunidad Autónoma del control previo que suponía la cédula de habitabilidad y la sustitución de la licencia de primera ocupación por una declaración responsable, todo ello sin perjuicio de eventuales actividades inspectoras desarrolladas a tal fin y del ejercicio de acciones de disciplina urbanística que correspondan mediante los procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística que procedan a fin de evitar, en definitiva, la eventual construcción de formas de infravivienda en los términos supra expuestos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que esa Administración autonómica valore la conveniencia de establecer directrices comunes y criterios mínimos y homogéneos que deban ser incorporados en los instrumentos de planificación y desarrollo urbanístico que prevean procesos de conversión de locales comerciales en viviendas en los municipios de la Comunidad, garantizando que los mismos resulten acordes a los criterios de habitabilidad, accesibilidad, sostenibilidad, seguridad y funcionalidad previstos en la normativa vigente.

SEGUNDA: Que esa Administración autonómica valore la conveniencia de disponer alguna fórmula, en la línea de lo expresado en el cuerpo de esta resolución, que permita garantizar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas resultantes del proceso de conversión en viviendas de locales comerciales o de otro uso.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López