

Expte. 21058V
C/I/3752/2021
JFT

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL REGISTRO DE VIVIENDA DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Mediante comunicación interna de la Subsecretaría se adjuntó petición de informe jurídico sobre el asunto de referencia.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo, en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Objeto del informe.

Es objeto del presente informe pronunciarnos sobre el proyecto de decreto del Consell por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Vivienda de la Comunitat Valenciana.

El proyecto de decreto sometido a informe consta de 53 artículos, distribuidos en 6 Capítulos, más 3 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Transitoria, 1 Disposición derogatoria y 3 Disposiciones Finales. Debe hacerse constar que tras recibir la solicitud de informe en esta Abogacía se remitió con posterioridad una nueva Disposición Adicional (la número 3), por lo que se ha incorporado debidamente su texto al contenido del proyecto de decreto que es objeto de informe.

Segunda. Carácter del informe. Marco jurídico y competencial.

A) Carácter del informe

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el artículo 42.3 de la

Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. De acuerdo con las previsiones del artículo 6 de la citada Ley 10/2005, el presente informe no tiene el carácter de vinculante, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados.

B) Marco Jurídico y competencial

La Generalitat tiene competencias para aprobar el proyecto de decreto sometido a informe, al amparo del **artículo 49.1.9ª** de la **Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana**, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

El **artículo 11 de la ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda**, establece el régimen jurídico básico de los Registros de oferta de vivienda y de demandantes con fines sociales y registro de viviendas deshabitadas, estableciendo los requisitos mínimos a los que debe someterse su desarrollo reglamentario, así como el mandato de establecer reglamentariamente “las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, los plazos y las causas de cancelación de los asientos o la anulación de las hojas registrales”.

C) Competencia para proponer la aprobación del proyecto de decreto

De acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 4 del decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat**, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones, la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática tiene asignadas “las competencias en materia de vivienda, y de regeneración urbana y sostenibilidad energética habitacional”.

Igualmente, el **artículo 1.1 del decreto 240/2019, de 19 de octubre, del Consell**, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y Funcional de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, establece que “La Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, es el máximo órgano responsable del Consell en materia de vivienda, de regeneración urbana y sostenibilidad energética habitacional”.

Cuarta. Cuestiones formales y de procedimiento.

La tramitación del proyecto normativo debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), cuyo Título VI regula la iniciativa legislativa y la

potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones; en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en cuanto a la tramitación y aprobación de disposiciones reglamentarias; en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat; y en el artículo 10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

I.- La LPAC regula la iniciativa legislativa, así como la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos en los art 129 y 133. A estos efectos, recordamos que el art 129 de la LPAC ha sido declarado por STC 55/2018, de 24 de mayo, contrario al orden constitucional de competencias en los términos del F.J. 7 b) de dicha sentencia, salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de determinados incisos del párrafo tercero del apartado 4.

El art 133 de la ley 39/2015 también ha sido afectado por la STC citada, pero entendemos que dicho precepto es de aplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de junio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que remite expresamente al mismo.

El art 133 de la LPAC establece lo siguiente:

*1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una **consulta pública**, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los **derechos e intereses legítimos de las personas**, el centro directivo competente **publicará el texto en el portal web** correspondiente, con el objeto de dar **audiencia** a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse*

directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

*3. La **consulta, audiencia e información públicas** reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá **prescindirse** de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un **impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia**, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.*

II.- El artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, establece asimismo lo siguiente:

1. En la elaboración de los reglamentos se seguirán los trámites siguientes:

a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.

c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representado por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la

defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.

d) Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.

e) Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.

f) Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.

g) Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell cuando sea éste el órgano competente.

2. En aquellos reglamentos que versen exclusivamente sobre materias organizativas de la Presidencia y las consellerias, no serán preceptivos los trámites previstos en los apartados c), e) y f) del epígrafe anterior.

3. Las disposiciones de carácter general entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

III.- De conformidad con lo expuesto, el proyecto de decreto sometido a informe de esta Abogacía deberá ajustarse a las siguientes pautas procedimentales y ser acompañado de los siguientes actos e informes:

- a) Resolución del Vicepresidente Segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, en la que se acuerde el inicio del expediente, de conformidad con

lo previsto en el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell. Consta en el expediente administrativo resolución de 2-3-2021 acordando el inicio de las actuaciones para la elaboración del proyecto normativo.

- b) Informe de la Subsecretaría de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, apartados 2 y 3, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. No consta incorporado al expediente el citado informe.
- c) Informe preceptivo y vinculante de la Conselleria con competencias en materia de Hacienda respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana. No consta incorporado al expediente el citado informe.
- d) Remisión a las Consellerias en las que pueda incidir el proyecto normativo al objeto de que emitan informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell. Consta en el expediente el citado trámite, así como las alegaciones presentadas por las distintas consellerias.
- e) Sometimiento del proyecto al trámite de consulta pública previa, información pública y participación ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre. Consta el trámite de consulta pública previa mediante inserción de anuncio en el DOGV de fecha 19-11-2020, así como en el Portal de transparencia de la Generalitat y en la página web de la Conselleria. Igualmente, consta efectuado el trámite correspondiente a la información pública, mediante inserción de anuncio en el DOGV de fecha 9-3-2021. Mediante sendos informes de fecha 7-4-2021, la Directora General de Coordinación Institucional acredita la realización de ambos trámites, aportando asimismo un análisis pormenorizado de las alegaciones presentadas por la ciudadanía durante el período de información pública.
- f) Informe sobre impacto por razón de género, exigido por el art 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore

el Gobierno. Consta informe de la Directora General de Coordinación Institucional, de fecha 24-3-2021.

- g) Informe sobre el impacto de la normativa en la infancia, en la adolescencia y en la familia, de acuerdo con lo dispuesto en el 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, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio, así como en la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015. Consta el citado informe, sin fecha, suscrito por la Directora General de Coordinación Institucional. Deberá subsanarse el error tipográfico o emitirse un nuevo informe debidamente fechado con anterioridad a la aprobación del proyecto por el Consell.
- h) Memoria económica, exigida por el artículo 42.2 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, suscrita por la Subsecretaria de la Conselleria, con fecha 30-3-2021.
- i) Informe justificativo de la oportunidad y necesidad del proyecto normativo, conforme a lo previsto en el artículo 42.2 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre, suscrito por la Directora General de Coordinación Institucional con fecha 25-3-2021.
- j) Informe exigido por la Instrucción de Servicio n.º 4/2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos. Pese a haber sido solicitado mediante escrito de fecha 25-3-2021, según consta en la documentación remitida a esta Abogacía, no consta que por la DGTIC se haya emitido el mismo.
- k) Informe exigido por la Instrucción n.º 1/2015, de 25 de marzo, de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo sobre la elaboración del informe de competitividad en la tramitación de los proyectos normativos. Consta informe emitido con fecha 7-4-2021 por la Directora General de Coordinación Institucional.
- l) Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, de conformidad con el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana. Deberá solicitarse como último trámite, con anterioridad a su aprobación por el Consell.

Quinta. Análisis jurídico del contenido del proyecto de decreto.

De acuerdo con la normativa señalada en los apartados anteriores, y una vez estudiado el contenido del proyecto, debemos realizar las siguientes observaciones:

1. Deben incorporarse al expediente administrativo todos aquellos informes y trámites exigidos por la normativa vigente que no constan entre la documentación aportada, y que se señalan en el apartado anterior del presente informe.
2. En relación con los informes de impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia, debe tenerse en cuenta que la normativa citada no hace referencia a que estos informes deban emitirse por órgano especializado, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de la emisión de tales informes. Sin embargo, la **Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres** sí hace referencia al órgano competente para elaborar el mismo, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un artículo 4.bis. Este precepto establece:

*Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará **por el departamento o centro directivo que propone** el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.*

También ha introducido la Ley 13/2016 un apartado tercero al art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece lo siguiente:

*A tal fin, los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará **por el departamento o centro directivo que propone** el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.*

3. Entrando ya a valorar el contenido regulatorio del proyecto, debemos detenernos en el análisis y estudio de las siguientes cuestiones:
 - a) El **artículo 11 de la ley 2/2017, de 3 de febrero**, por la función social de la vivienda, establece en su apartado 1 los requisitos a los que debe sujetarse el desarrollo reglamentario de “la planificación de las condiciones de la oferta y acceso a las viviendas de protección pública y aquellas destinadas a fines sociales”: 1. Transparencia y acceso público a los datos contenidos en los

mismos; 2. Respeto a la protección de datos de carácter personal; y 3. Certeza de los registros contenidos en los mismos.

Atendiendo a dicho mandato legal, el proyecto de decreto sometido a informe trata de establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento de tales requisitos, incluyendo no sólo la regulación administrativa del registro, sino también el procedimiento de adjudicación ordinario de las viviendas de promoción pública y del patrimonio público de la Generalitat, así como el denominado “Estatuto de las personas usuarias de las viviendas de patrimonio público de vivienda de la Generalitat”. El alcance de la regulación propuesta deberá ceñirse a los límites establecidos por las normas con rango de ley que son objeto de desarrollo, fundamentalmente las leyes 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda de la Comunitat València y la ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda. Dado que en el proyecto de decreto sometido a informe se incluye una completa regulación administrativa de la oferta y la demanda de viviendas de protección pública, sean de promoción pública o privada, se procede igualmente a derogar expresamente, en su Disposición Derogatoria, todos aquellos preceptos del decreto 75/2007, de 18 de mayo, del Consell, del decreto 90/2009, de 26 de junio, y del decreto 191/2013, de 20 de diciembre, incompatibles con el nuevo régimen jurídico.

Recordemos que el citado **artículo 11 de la ley 2/2017, de 3 de febrero**, establece el siguiente régimen jurídico:

*1. La planificación de las condiciones de la oferta y acceso a las viviendas de protección pública y aquellas destinadas a fines sociales responderá a criterios de transparencia y eficacia, gestionados por la Generalitat debiendo recoger en su desarrollo reglamentario los siguientes **requisitos: transparencia y acceso público a los datos contenidos en los mismos, respeto a la protección de datos de carácter personal y certeza de los registros contenidos en los mismos.***

*2. **El Registro de oferta de viviendas de protección pública destinadas a fines sociales, incorporará la oferta de promotores, públicos o privados, de viviendas de protección pública** y las que se destinen a fines sociales a través de redes de mediación para alquiler o al derecho de superficie. **Estos tendrán la obligación de inscribir dichas viviendas en el mencionado registro**, que dispondrá de la información precisa con el debido respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal. Los inmuebles inscritos en el mencionado registro han de estar adecuados funcionalmente y ofrecerse a precios accesibles para aquellas personas que estén en especiales circunstancias de exclusión o emergencia*

social. Los ayuntamientos podrán disponer de sus propios registros, que se coordinarán con los que establezca la Generalitat.

Al objeto de que el registro disponga de la información más precisa posible, podrán recabarse para su anotación en él los datos obrantes en otros registros públicos, como el padrón municipal de habitantes, el censo de edificios, el catastro o el registro de la propiedad, así como los que figuran en los archivos de otras administraciones públicas, de acuerdo con la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. El registro de demandantes de viviendas de protección pública o con fines sociales, tendrá por objeto el conocimiento de las personas demandantes inscritas, siendo el instrumento adecuado para conciliar la oferta con la demanda de vivienda atendiendo a sus características y deberá guardar pleno respeto a la protección de los datos personales y a los principios de igualdad y no discriminación.

En el registro se diferenciará con claridad la relación de demandantes de vivienda interesados en compra y la relación de demandantes de alquiler o del derecho de superficie.

Los ayuntamientos podrán disponer también de sus correspondientes registros de demandantes, sean de naturaleza temporal o permanente, que habrán de coordinarse con el registro de demandantes de la Generalitat.

4. [...]

*5. La efectiva constitución de estos registros conllevará la creación de un fichero de datos de titularidad pública, a los efectos previstos en la normativa sobre protección de datos de carácter personal con arreglo a lo establecido a esos efectos en el artículo 20 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Asimismo, con objeto de impulsar la necesaria colaboración de estos registros con el sistema estadístico valenciano y con el Instituto Cartográfico Valenciano se establecerán los circuitos de información necesarios para el desarrollo de las funciones estadística y cartográfica incluidas en los planes estadísticos y cartográficos de la Comunitat Valenciana y sus programas anuales. La utilización de la información del registro para la confección de estadísticas oficiales deberá cumplir lo dispuesto en la normativa vigente y aplicable sobre estadística. **Reglamentariamente se determinarán las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, los plazos y las causas de cancelación de los asientos o la anulación de las hojas registrales. En todo caso se indicará la firmeza de la resolución, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.***

Dicha regulación legal implicó una importante innovación respecto al régimen jurídico anterior, que necesariamente se transmite al proyecto de reglamento sometido a informe, al desarrollar la obligación impuesta por el artículo 11 de la ley 2/2017, en sus apartados 2 y 3, en relación con el Registro de oferta de viviendas y con el Registro de demandantes, respectivamente.

Si bien la obligación de inscribir en el Registro de oferta de viviendas las de protección pública de promoción privada viene establecida por ley, debiendo ser además instada por el promotor (*“éstos **tendrán la obligación de inscribir dichas viviendas en el mencionado Registro...**”*, señala el artículo 11.2 de la Ley 2/2017), la obligación que impone a los particulares el artículo 11.3 de la citada ley es más difusa, pues esa exigencia de inscripción en el Registro de demandantes tiene por objeto, según el tenor literal de la norma, *“**el conocimiento de las personas demandantes inscritas, siendo el instrumento adecuado para conciliar la oferta con la demanda de vivienda atendiendo a sus características**”*.

Es indudable, como reconoce el Preámbulo de la norma, que “las viviendas protegidas de promoción privada se rigen por los procedimientos de adjudicación establecidos en su normativa específica”, previendo no obstante que a partir de la entrada en vigor del nuevo decreto será obligatoria “la inscripción de la unidad de convivencia demandante de vivienda y de la vivienda protegida de promoción privada”. Dicha previsión conlleva un importante cambio en la regulación de los requisitos subjetivos de las unidades de convivencia que quieran acceder a viviendas de protección pública de promoción privada, que deberán acreditar en todos los casos su inscripción en el registro de demandantes. Dado que el cumplimiento de dicho requisito administrativo supondrá una importante carga para los particulares interesados en el acceso a una vivienda protegida de promoción privada, se recomienda que su implantación sea progresiva o, al menos, que se permita un amplio plazo inicial en el proceso de nueva inscripción en el registro de demandantes, dirigido no sólo a los colectivos incluidos dentro de los límites establecidos en el nuevo decreto para las viviendas de promoción pública, sino también a todas aquellas unidades de convivencia que, aun excediendo su nivel de renta de dichos límites, tengan la intención de acogerse a algún régimen de ayudas públicas para el acceso a viviendas de protección pública de promoción privada. Además de ello, habrá que tener en cuenta que los Planes estatales de vivienda pueden establecer en un futuro requisitos objetivos y subjetivos exigibles en función del tipo de programa de actuación, y en algunos supuestos dichos requisitos podrían

ser incompatible con la exigencia de inscripción previa en el registro de demandantes para poder acceder a las ayudas estatales.

Según se advierte en el Preámbulo, “esta nueva regulación no altera el régimen aplicable a las promociones privadas, más allá del requisito de la inscripción, por lo que los planes de vivienda o los supuestos especiales de adjudicación, como por ejemplo las viviendas destinadas a personas con discapacidad o diversidad funcional, se regirán por su normativa específica y se adjudicarán conforme a los requisitos especiales o excepcionales que se establezcan para cada promoción”. De ahí que el **artículo 9.1** del proyecto de decreto establezca lo siguiente:

La inscripción en el Registro de demanda de vivienda será obligatoria para acceder a una vivienda protegida o del patrimonio público de la Generalitat Valenciana, en cualquier modalidad y régimen de uso o acceso, así como para obtener cualquier tipo de financiación o medidas de fomento para incentivar las actuaciones protegidas en materia de vivienda.

Pero es lo cierto que las *medidas de fomento para incentivar las actuaciones protegidas en materia de vivienda* (incluida cualquier tipo de financiación) tienen un alcance amplísimo, como la experiencia histórica nos muestra, y cada cuatro años los Planes de vivienda tanto estatales como autonómicos establecen líneas de subvenciones y ayudas públicas para atender desde la rehabilitación de viviendas a la eliminación de barreras arquitectónicas o la simple adaptación y mejora de aislamientos térmicos y/o acústicos. Consideramos que la medida prevista en el citado precepto es desproporcionada en relación con el objetivo de la norma, dado que muchas de esas “actuaciones protegidas en materia de vivienda” no tienen relación alguna con la demanda de vivienda, que recordemos es el objeto del Registro de demandantes. Deberá por ello ajustarse la redacción del precepto para limitar dicha exigencia a los supuestos de demanda de vivienda, no “para obtener cualquier tipo de financiación o medidas de fomento para incentivar las actuaciones protegidas en materia de vivienda”.

Igualmente, consideramos que la terminología utilizada por el proyecto normativo en su preámbulo es equívoca, por cuanto en las actuaciones de promoción privada de viviendas de protección pública no existe propiamente un “régimen de adjudicación”, como sí es preceptivo para las de promoción pública. Estas últimas sí deben regirse por unos criterios de baremación objetivos establecidos previamente, respetando los principios de publicidad y concurrencia, y garantizando que en las promociones públicas de viviendas protegidas se cumplen los requisitos exigidos para atender los objetivos de

interés público que fija la ley 2/2017, de 3 de febrero, en su artículo 11.1. Recomendamos por ello que se sustituyan las referencias a los “procedimientos de adjudicación” de las viviendas protegidas de promoción privada, por términos similares como *acceso, adquisición, disfrute, etc.*

Igualmente, debería aclararse en el Preámbulo a qué tipo de normas se refiere cuando indica que el proyecto normativo “modifica la normativa que regula los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas de promoción privada”, por criterios estrictos de seguridad jurídica, dado que la normativa vigente en el ámbito de la Comunitat Valenciana no recoge dichos procedimientos de adjudicación. Es más, en la Disposición Derogatoria del proyecto normativo se alude al Capítulo III del Título III del decreto 75/2007, en el que se regula el *régimen de cesión y procedimiento de adjudicación de viviendas* de promoción pública; también se deroga el artículo 40.11, la DA 3ª y la DA 9ª.1 del decreto 90/2009, en los que se regula, respectivamente, “*el requisito de no ser titular de otra vivienda*” (art. 40.11); se establece que “*en las promociones de viviendas de protección pública, realizadas tanto por la iniciativa pública como por la privada, sea con destino a venta como a arrendamiento, **sobre suelo procedente de concursos públicos**, será de obligado cumplimiento que el procedimiento de adjudicación se realice de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad y concurrencia*” (DA 3ª); y, por último, se fija el “*nivel de ingresos para acceder a las viviendas de **promoción pública***” (DA 9ª.1). Por último, en lógica coherencia con la nueva regulación, se deroga la DA 1ª del decreto 191/2013, de 20 de diciembre, por cuanto es incompatible con el nuevo régimen jurídico, dado que se establecía que “no será requisito para el acceso a la vivienda protegida estar inscrito en un registro de demandantes, salvo que por orden de la Conselleria competente en materia de vivienda así se impusiera en relación con alguna actuación específica en materia de vivienda”.

- b) De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, “la parte sustantiva de un proyecto normativo responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procedimental, desarrollándose las cuestiones de manera ordenada sin dejar lagunas”. Se recomienda por ello alterar la ordenación de los preceptos del Capítulo Preliminar, de modo que el contenido del **artículo 2** se sitúe a continuación de los preceptos que regulan tanto el objeto del decreto (más amplio que el de la mera regulación interna del Registro) como la naturaleza

jurídica y finalidad del Registro. Dicho precepto debería ir vinculado al contenido del artículo 5, en el que se establece la organización del citado Registro, dado que el Registro de vivienda se divide en tres secciones, siendo la 1ª y la 2ª las relativas al registro de demanda y al registro de oferta.

- c) En el **artículo 8, apartado 2**, se establece que *“los ayuntamientos procurarán la inscripción de las personas demandantes de vivienda y de las viviendas de protección pública en el Registro de Vivienda de la Comunitat Valenciana”*. Convendría especificar que dicha inscripción se refiere a las viviendas de protección pública promovidas en su término municipal, ya sean de promoción pública o privada.
- d) En el **artículo 9**, además de las observaciones señaladas con anterioridad, deberá corregirse un error gramatical, añadiendo un punto y coma o un punto y seguido tras la expresión *“la inscripción podrá formalizarse en el momento en que se cumplan los requisitos exigidos [...]”*.
- e) En el título del **artículo 19** se deberá corregir un error gramatical y sustituir la palabra *“la”* por *“de”*, quedando así: ***“Efectos de la declaración responsable de inscripción”***.
- f) En la regulación contenida en los **artículos 26, 28 y 29** parece existir una contradicción: mientras el artículo 26.1 establece que *“la inscripción de las viviendas del patrimonio público de vivienda de la Generalitat y las viviendas protegidas de promoción pública o privada en el Registro de oferta de vivienda se realizará de oficio”*, el artículo 28.1 establece que *“las persona física o jurídica propietaria o promotora de una vivienda de promoción privada formalizará la inscripción de la vivienda en el Registro de oferta a través de medios electrónicos y según los modelos...”*, y el artículo 29 regula el contenido de la solicitud de inscripción en la sección de viviendas protegidas del registro de oferta de vivienda. En coherencia con la regulación del proyecto normativo, parece evidente que la inscripción de las viviendas protegidas de promoción privada no se realiza de oficio, sino que requiere en todo caso una solicitud formal de su propietario o promotor, por lo que entendemos que deberá modificarse el contenido del artículo 26. En otro caso, deberían ser objeto de modificación los otros preceptos.

- g) El **artículo 35**, al regular las modalidades de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública, regula dos modalidades: la ordinaria y la excepcional. Consideramos que la modalidad excepcional debe restringirse de modo que no dé lugar a actuaciones arbitrarias o carentes de la suficiente justificación. Además, la redacción del apartado 1.b) del citado precepto es algo confusa en la atribución competencial. El citado precepto señala lo siguiente:

Excepcional, la conselleria competente en materia de Vivienda podrá determinar la aplicación de un régimen excepcional de adjudicación, en atención a circunstancias extraordinarias o a especiales necesidades de colectivos determinados, mediante resolución motivada. El procedimiento de adjudicación seguirá los criterios establecidos para cada promoción, y será determinado mediante resolución de la dirección general competente en materia de Vivienda.

A juicio de esta Abogacía, la aplicación del régimen excepcional de adjudicación debería definir y concretar con mayor detalle las *circunstancias extraordinarias* o las *especiales necesidades de colectivos determinados* que habilitan para el ejercicio de una potestad altamente discrecional, de modo tal que no se prive del derecho a una vivienda digna y adecuada a aquellos solicitantes de vivienda que confían en su adjudicación a través del procedimiento ordinario.

Además de ello, si bien el apartado comienza atribuyendo la competencia para aplicar ese régimen excepcional a “la Conselleria competente en materia de vivienda”, concluye señalando que “el procedimiento de adjudicación seguirá los criterios establecidos para cada promoción, y será determinado mediante resolución de la dirección general competente en materia de vivienda”. Para evitar problemas de asignación competencial, el proyecto de decreto debería clarificar la redacción del precepto y tratar de atribuir a un mismo órgano tanto la decisión de aplicar el régimen excepcional como la de determinar el procedimiento y los criterios aplicables a cada promoción.

Por último, cabe señalar un error gramatical en la redacción de la primera frase del apartado 1.b): detrás de la expresión “Excepcional,” debería añadirse ***“en el que la conselleria ...”***.

- h) En el **artículo 38** se regulan los “sujetos excluidos”, atribuyendo a la dirección general competente en materia de vivienda la competencia para excluir de los procedimientos de adjudicación a las unidades de convivencia en las que concurren alguno o algunos de los supuestos reflejados en el precepto. En la definición de tales “situaciones” se echa en falta una mayor concreción y claridad. Debe tenerse en cuenta que la resolución de exclusión, en la medida en

que se considera un acto administrativo que deniega un derecho y es desfavorable para el interesado, debe ser motivada. Y dicha motivación no puede aludir a conceptos tan vagos como “haber solicitado la resolución del contrato con la Generalitat sin justa causa” (letra a), o “cuando alguna de las personas integrantes de la unidad de convivencia hubiera sido [...] resuelto su contrato por cualquier procedimiento legal establecido al efecto” (letra b). Deberán definirse los conceptos que utilizan ambos apartados con el fin de garantizar la aplicación objetiva y no arbitraria de una medida tan excepcional.

En el apartado 2 del mismo precepto se atribuye de nuevo a la dirección general competente en materia de vivienda la competencia para excluir del procedimiento de adjudicación “a las unidades de convivencia que sean titulares de bienes inmuebles distintos de vivienda o de muebles cuyo valor no les haga acreedores de una vivienda de promoción pública”. Es aplicable a este apartado los mismos argumentos señalados para el apartado anterior, en la medida en que estamos ante un supuesto excepcional de exclusión que requiere una motivación especial, y que no cabe sustituir con la referencia vaga e imprecisa a “bienes muebles cuyo valor no les haga acreedores de...”.

En todo caso, se echa en falta en la regulación del procedimiento de exclusión un trámite específico de audiencia al interesado en el que tenga ocasión de contradecir los argumentos de la Administración. Se recuerda que dicho trámite será obligatorio, venga o no contemplado en el proyecto de decreto, por aplicación de los artículos 53, 76 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- i) En el **artículo 42**, al regular los “criterios de baremación”, se establece como uno de ellos “el número de habitaciones de la vivienda”. Entendemos que se está baremando a la unidad de convivencia, por lo que el criterio de baremación debería ponderar el número de integrantes de la unidad de convivencia en relación con el número de habitaciones de la vivienda. Así parece desprenderse del contenido del artículo 44, en el que se desarrolla dicho criterio de baremación, pero aludiendo en el título del artículo al “número de integrantes de la unidad de convivencia” y no al “número de habitaciones de la vivienda”.
- j) El **artículo 48** regula la notificación de la resolución de adjudicación. En el encabezamiento del apartado 1 deberá identificarse a la dirección general a la que se atribuye la competencia. Del conjunto de los preceptos cabe inferir que será la competente en materia de vivienda, pero debe identificarse expresamente en la norma sometida a informe.

Además, el apartado 2 atribuye a la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo, o entidad pública que le sustituya, la competencia para notificar la resolución de adjudicación de las viviendas. Sin embargo, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 40.1 de la LPAC es el “órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos” el que debe notificarlos a los interesados.

- k) El **artículo 49**, regula las denominadas “legalizaciones”. En él se atribuye de nuevo una competencia para el ejercicio de una potestad discrecional para el establecimiento de “criterios objetivos y subjetivos adicionales, compatibles a los contemplados en el presente capítulo, para regularizar la situación mediante la adjudicación de aquellas viviendas que se encuentren ocupadas ilegalmente, cuando así lo aconseje su número y repercusión social, por resolución motivada”. Son aplicables a este precepto los mismos argumentos que hemos señalado antes para los artículos 35 y 38.

- l) El **artículo 51** establece las “obligaciones de las personas usuarias de viviendas del patrimonio público de vivienda”. Debe corregirse una errata en el apartado 1.l), cuando dice: “permitir el acceso a la vivienda para en caso de inspección pública”. Entendemos que sobra la preposición “para”. En el apartado 2 se regula la posible incoación (mejor esta última expresión que la expresión “apertura”) de un expediente sancionador, añadiendo al final del apartado, como alternativa, la expresión “o la resolución del contrato, en su caso”. Entendemos que ambas medidas pueden ser compatibles. De hecho, deben ser compatibles, por lo que deberá eliminarse la conjunción “o” y sustituirse por la conjunción “y”. La expresión subordinada “en su caso” permite así evitar la resolución del contrato cuando no se den los supuestos legales para ello.

Es todo cuanto se tiene el deber de informar.

El Abogado Coordinador