

Asunto. Informe jurídico al Proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba el Reglamento de vivienda de protección pública y régimen jurídico de patrimonio público de vivienda (en adelante el Proyecto de Decreto).

La subsecretaria de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática ha solicitado, con carácter urgente, informe jurídico sobre el asunto de referencia.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho que tiene atribuida la Abogacía General de la Generalitat, en virtud de lo establecido en la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley de Asistencia Jurídica) 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:

I. Antecedentes.

Primero. El Proyecto de Decreto consta de un índice; un preámbulo, ochenta y seis artículos, distribuidos en un título preliminar y seis mas; doce disposiciones adicionales; cinco transitorias; una derogatoria y una disposición final.

Segundo. Junto con el Proyecto de Decreto y para la emisión del presente informe, se remite copia de los siguientes documentos:

1º. Informe de análisis de los diversos planteamientos derivados de la consulta pública previa y propuesta de redacción de un nuevo decreto de reglamento de vivienda de protección pública y régimen jurídico de patrimonio público de vivienda y suelo de la Generalitat, emitido el 9 de junio de 2022 por la directora general de Vivienda y Regeneración Urbana (en adelante la Directora General).

En el informe se procede a analizar las cinco propuestas presentadas.

2º. Resolución de 10 de junio de 2022 del secretario autonómico de vivienda y Función Social (en adelante el Secretario Autonómico), adoptada por delegación del vicepresidente segundo y conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (en adelante el Vicepresidente Segundo), por la que acuerda iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto.

La elaboración del Proyecto de Decreto es encomendada a la Dirección General de Vivienda y Regeneración Urbana.

3º. Escritos de diez subsecretarios/as en respuesta al trámite de alegaciones.

De las contestaciones remitidas, cabe destacar las alegaciones emitidas por las Subsecretarías de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, a través de las directoras generales de la Infancia y la Adolescencia y del Instituto Valenciano de las Mujeres; de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, a través del subdelegado de Protección de Datos; de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, a través de cinco de sus direcciones generales; y de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a través del director general de Economía Sostenible.

4º. Escritos de alegaciones formulados en el trámite de información pública por diversas personas físicas y jurídicas. En concreto, se han presentado siete escritos de alegaciones.

5º. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad emitido por la Directora General el 8 de noviembre de 2022.

En el mismo se exponen las razones por la que es necesario tramitar el Proyecto de Decreto, que, de manera resumida, tiene como objetivo llevar a

cabo una simplificación normativa en la materia, actualmente regulada en dos Decreto del Consell, y *"hacer frente a la persistente escasez de oferta de vivienda asequible en nuestra comunidad autónoma, así como frenar los efectos que la inflación y la subida de los tipos de interés están teniendo en el sector inmobiliario valenciano"*.

6°. Memoria económica suscrita el 8 de noviembre de 2022 por la Directora General en la que se indica que *" (...) no resulta posible realizar una estimación del coste previsto derivado de la aplicación de la norma (...) más allá de la dotación existente en los presupuestos de la Generalitat para cada ejercicio. Por tanto se establece que la aprobación del proyecto de decreto (...) no comporta la creación de nuevas líneas presupuestarias, ni el aumento de las ya existentes, ni creación de nuevas estructuras administrativas y por tanto no tiene ninguna incidencia económica en el presupuesto de la Generalitat"*.

Como consecuencia de lo anterior, se incluye en la Disposición adicional única del Proyecto de Decreto un precepto relativo a la ausencia de incidencia presupuestaria del futuro decreto; en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

7°. Informe de impacto de género emitido el 27 de junio de 2022 por el Director General.

En el mismo se concluye que *" (...) se toma en consideración el impacto de género y se pretende mejorar la situación de las mujeres tras la aprobación del mencionado reglamento"*.

8°. Informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia suscrito por la Directora General el 8 de noviembre de 2022.

En el mismo se indica que *"El Reglamento no afecta de una forma directa a menores y adolescentes, pero sí tendrá una repercusión positiva sobre aquellas unidades de convivencia con menores con escasos recursos que se verán beneficiadas al tener derecho de acceso a la mayor oferta de vivienda de protección pública que se prevé generará el nuevo reglamento"*.

9°. Informe de no impacto sobre las familias numerosas suscrito por la Directora General el 8 de noviembre de 2022.

En el mismo se indica que *"El Reglamento no afecta de una forma directa a las familias numerosas, pero sí tendrá una repercusión positiva sobre aquellas con escasos recursos que se verán beneficiadas al tener derecho de acceso a la mayor oferta de vivienda de protección pública que se prevé generará el nuevo reglamento"*.

10°. Informe de análisis de las alegaciones de la consellerias emitido por la Directora General el 8 de noviembre de 2022.

En el informe se indica que *"se tiene en cuenta la totalidad de las observaciones que se han llevado a cabo por las Consellerias que han emitido alegaciones (...)"*.

Al respecto de esta afirmación, se realizará una observación en la consideración jurídica octava del informe, relativa a la tramitación del procedimiento.

11°. Informe de análisis de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública firmado el 9 de noviembre de 2022 por la Directora General.

En el mismo se estiman o desestiman de manera motivada las alegaciones presentadas, a través de los siete escritos presentados.

12°. Informe de huella de los grupos de interés suscrito el 8 de noviembre de 2022 por la Directora General y el 10 de noviembre de 2022 por el Secretario Autonómico.

En informe se indica que, *"previamente o a lo largo del proceso de elaboración de la norma referenciada, consultado el Registro de grupos de interés de la Generalitat en fecha, consta que la siguientes actividad de influencia desarrollada por los grupos de interés desde el día 18 de mayo de 2022, fecha a partir de la cual la inscripción de los grupos de interés y de sus actividades de influencia se obligatoria"*, se ha mantenido contactos con tres entidades distintas, cuyo nombre se indica. Señalando así mismo el cargo público que ha mantenido el contacto, la fecha en que se llevó a cabo, el medio a través del que se produjo, el objeto del mismo y la indicación de la documentación aportada, remitida o entregada.

13º. Informe "*favorable*" de la directora general de Presupuestos, de 1 de diciembre de 2022, emitido con carácter preceptivo y vinculante en cumplimiento de 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.

II. Consideraciones jurídicas.

Primera. Carácter del informe.

El presente informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo establecido en los artículos 43.1 e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley del Consell) y 5.2 a) de la Ley de Asistencia Jurídica.

No obstante, es necesario matizar que el informe se emitirá teniendo en cuenta únicamente el bloque normativo vigente y que, por ello, no se tendrá en cuenta el contenido del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda que, a fecha de emisión del presente informe, se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados. Proyecto de Ley que, posiblemente, incidirá en las competencias normativas que actualmente ostenta la Generalitat en materia de "Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda".

Segunda. Marco jurídico constitucional y estatutario.

El artículo 148.1, competencia 3ª, de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrá asumir, a través de sus estatutos de autonomía, la competencia exclusiva en materia de "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*".

Por su parte, el artículo 49.1, competencia 9ª, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (en adelante EACV) asumió, como competencia exclusiva de la Generalitat la "*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*".

No obstante, es necesario matizar que las competencias exclusivas del Estado pueden incidir o concurrir con la competencia autonómica de vivienda. En concreto, las establecidas en los artículos 149.1 1ª y 13ª de la

Constitución Española (en adelante CE), que atribuyen al Estado las competencia para regular *"las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos lo españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constituciones"* y *"las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*. O las competencias del Estado establecidas en el artículo 149.1, 18ª de la CE que atribuyen al estado la competencia en las materias de *"bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...), del procedimiento administrativo común (...) y legislación sobre expropiación forzosa"*.

Tales preceptos son, dicho sea de paso, algunos de los preceptos constitucionales que justifican la tramitación del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda.

Corresponderá a la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y al Consell, valorar si resulta oportuno proceder a la aprobación de un decreto en materia de protección pública de vivienda y del régimen jurídico del patrimonio público de vivienda estando pendiente la aprobación, quizás próxima, de un proyecto de ley que contiene legislación básica del estado que incidirá en el ámbito competencial de la Generalitat en materia de vivienda, que es el ámbito competencial que permitirá la aprobación del futuro decreto del Consell.

Tercera. Competencia de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática para tramitar y proponer al Consell, a través del Vicepresidente Segundo, la aprobación del Proyecto de Decreto como Decreto del Consell.

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, corresponde a la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática las competencias en materia de *"vivienda, y de regeneración urbana y sostenibilidad energética habitacional"*. Atribución que comprende la ejecución de las políticas de la Generalitat destinadas a la vivienda.

La atribución de dichas competencias es reiterada por el artículo 44, párrafo primero, del Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

Por tanto, en el ejercicio de dicha competencias, corresponde al Vicepresidente Segundo, por aplicación de lo establecido en el artículo 28 c) de la Ley del Consell, *“preparar y presentar al Consell (...) los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Departamento, y refrendar estos últimos una vez firmados”*.

Cuarta. Competencia del Consell para aprobar el futuro Decreto.

La Disposición final primera de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 8/2004), adoptada en el ejercicio de la competencia de vivienda asumida por el artículo artículo 49.1, competencia 9ª, del EACV, *"autoriza al Consell de la Generalitat a dictar cuantas disposiciones de aplicación de la presente Ley sean necesarias"*.

Corresponderá por tanto al Consell la aprobación del futuro decreto; si así lo estima conveniente.

Quinta. Breve referencia a la relación entre la ley y el reglamento.

En nuestro ordenamiento jurídico la ley establece las decisiones esenciales sobre una determinada materia o sector competencial, estableciendo los principios y regulaciones básicas de la materia o sector. Quedando para los reglamentos ejecutivos (como es el caso del sometido a informe) la facultad, previa remisión normativa de la ley que le habilita, para desarrollar, pormenorizar y/o complementar la aplicación de los mandatos legales.

La remisión normativa al reglamento ejecutivo es una habilitación por la que la ley delega en el titular de la potestad reglamentaria una regulación concreta habilitándole para ello con poderes normativos de los que carecería si no se adoptara la delegación.

En conclusión, el reglamento contiene, necesariamente, regulaciones de desarrollo de la ley y debe desempeñar su función complementaria dentro de los límites que la ley ha delimitado de manera genérica y/o específica, por lo que no puede extralimitarse al complementar la ley estableciendo regulaciones no previstas en la misma, pues, si lo hace, estará invadiendo competencias reservadas a la ley.

En el presente caso, tratándose de una remisión normativa genérica, adoptada por la Disposición final primera de la Ley 8/2004 (y también de otras específicas realizadas a través de varios de sus preceptos y de otras leyes), el futuro decreto del Consell podrá ejecutar, pormenorizar o detallar el contenido de la misma/s, en tanto sea necesario para aclarar y facilitar su aplicación o para establecer los instrumentos jurídicos imprescindibles para hacer posible sus mandatos. E, incluso, podrá realizar ciertas innovaciones que sean complemento indispensable cuando ello se deduzcan de manera evidente de la propia Ley 8/2004, al objeto de perfeccionar su contenido y permitir su mejor aplicación.

Sexta. Particularidades o limitaciones del régimen jurídico de las viviendas protegidas respecto de las viviendas que no están sujetas a dicho régimen.

Las viviendas protegidas se caracterizan por tener una serie de limitaciones que configuran su régimen jurídico distinto de la vivienda "libre", pues, como señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de enero de 2003 (FJ 1): *"El régimen jurídico de las viviendas de protección oficial se traduce en la concesión de una serie de beneficios tanto para los promotores como para los adquirente que tiene como contrapartida la sujeción a determinadas obligaciones que exceden de las normales que son propias de cualquier propietario no sujeto a ese régimen".*

Por su parte, El Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 112/2013, de 9 de mayo de 2013 (FJ 5), en la que examinó un caso en el que el Gobierno de la Nación estableció un supuesto de calificación permanente de las viviendas protegidas construidas en suelos destinados por el planeamiento a vivienda protegida, señaló que:

"Entre las limitaciones que se imponen a la viviendas y alojamientos de protección pública que se acojan a la financiación del plan estatal de vivienda, el art. 6.1 del Real Decreto 2066/2008 introduce la prohibición de obtener la descalificación voluntaria de la vivienda de forma permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a treinta años, o durante un plazo no inferior a treinta años, si las viviendas hubieran sido promovidas en otros suelos.

De este modo, la cuestión que debemos resolver es si puede el Estado imponer, como condición para acceder a las ayudas previstas en el plan estatal de vivienda, una duración al régimen de protección pública de las viviendas y alojamientos que se acojan a dichas ayudas.

El plan estatal de vivienda sólo establece condiciones de financiación para las actuaciones previstas en el mismo. es decir, como señala el Abogado del Estado, sus prescripciones limitan su eficacia a las viviendas que se acojan a la financiación del plan sin condicionar la política de vivienda que puedan desplegar las Comunidades Autónomas mediante sus propios programas.

El precepto cuestionado pretende mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas y, por lo tanto, del control de precios y de las adjudicaciones, de larga duración. Si las ayudas que otorga el plan estatal de vivienda van destinadas a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con especiales dificultades económica, la fijación de un mínimo temporal al régimen de protección pública no persigue sino garantizar la existencia de la vivienda en ese régimen y, por tanto, el cumplimiento de los fines para los cuales se ha llevado a cabo la inversión de dinero público. Como acertadamente vino a recordar, en relación con este precepto, la contestación del Gobierno de la Nación al previo requerimiento autonómico, <<la duración del régimen de protección vinculado a la calificación de la viviendas protegidas, y que la Comunidad de Madrid califica de "perpetuo", responde, precisamente, a la clara voluntad de asegurar tanto la honestidad como la eficacia en el uso del gasto público; siendo consustancial en toda la tradicional legislación, estatal o autonómica, sobre viviendas protegidas, cualquiera que sea su denominación a lo largo de la historia, el establecimiento de un período mínimo de vinculación a un determinado régimen jurídico tuitivo, de tal manera que el esfuerzo económico que hace la sociedad a través de los presupuestos públicos y de los recurso del conjunto del sistema financiero nacional, tengan un beneficioso efecto social y evite el enriquecimiento injustificado que podía suponer la transmisión especulativa de tales viviendas>>.

Parece, por tanto lógico que el Estado o las Comunidades Autónomas establezcan un periodo mínimo de vinculación de las viviendas a un régimen de protección para compensar el esfuerzo económico realizado y que no se desvirtúe el sentido de la subvención otorgada. Nos encontramos así ante un criterio de ordenación de la vivienda con una clara finalidad

económica. En efecto, la fijación de un período mínimo de vinculación de la vivienda a un régimen de protección pública constituye una auténtica contrapartida a los beneficios obtenidos con la adjudicación de dicha vivienda que garantiza el cumplimiento de los fines pretendidos con el establecimiento de estas ayudas públicas y que encuentra su fundamento en la demanda social de vivienda y en la necesidad de que exista un mercado de viviendas de protección oficial con un precio asequible. Por ello, podemos afirmar que la limitación temporal en la descalificación voluntaria de las viviendas protegidas que hayan recibido ayudas públicas conforme al plan estatal de vivienda tiene una incidencia directa y significativa en el sector económico, en la lucha contra la especulación y en la efectividad del derecho a la vivienda para los colectivos más desfavorecidos y encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.13 CE. En este sentido, no podemos olvidar que la previsión de vivienda con un régimen de protección pública funciona como una técnica de intervención en el mercado inmobiliario con la finalidad de lograr en él los objetivos sociales señalados.

No cabe ninguna duda de que el Estado, en virtud del art. 149.3 CE, puede adoptar, en tanto que dirigido a facilitar el acceso a la vivienda, un plan consistente en la creación de ayudas dirigidas, entre otros, a los promotores de vivienda protegidas y a los demandantes de vivienda y, junto a ello, que pueda determinar los posibles beneficiarios, la cuantía que va a ser sufragada con cargo a los fondos públicos estatales así como los requisitos para acceder a las ayudas. Todas ellas son cuestiones directamente ordenadas a la regulación del fin propuesto -facilitar el acceso a una vivienda- formando parte de las condiciones esenciales del otorgamiento de las ayudas previstas las exigencias a cumplir para poder acceder a las mismas. En este sentido, la fijación de un plazo mínimo de duración del régimen de protección para aquellas viviendas que hayan accedido a las ayudas previstas en el plan constituye un elemento central de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando así un trato igualitario a sus beneficiarios. Por ello, el art. 6.1 no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid pues regula una de las condiciones que deben cumplir las viviendas de protección pública que son precisamente el objeto de las ayudas, para poder acogerse a la financiación prevista en el plan.

Además, debemos tener en cuenta que, <<el Estado puede regular las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo

permite su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tratamiento>> (STC 59/1995, de 17 de marzo). En este caso, el art. 6.1 está fijando un plazo mínimo de duración de régimen de protección pública, con lo que se deja un margen a las comunidades Autónomas para que establezcan un plazo diferente".

Séptima. Análisis del contenido del Proyecto de Decreto.

Examinado el contenido del Proyecto de Decreto, se emiten las siguientes consideraciones jurídicas:

1ª. Preámbulo.

Al respecto, se formulan tres observaciones:

a) Se recomienda introducir en el apartado I del Preámbulo una referencia al artículo 49.1, competencia 9ª, del EACV, pues, como se ha dicho, es el precepto a través del que la Generalitat asume la competencia "exclusiva" en materia de vivienda y el que permite la aprobación o modificación de la Ley 8/2004, que el futuro decreto pretende desarrollar.

b) El artículo 129.1 de la de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), declarado constitucional para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 (FJ 7, apartado C), establece que: *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia".* Y añade que: *En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".*

El contenido de la justificación para cada uno de los principios queda establecido en los apartados 2 a 7 del artículo comentado.

En este punto, ante la ausencia de justificación en el Preámbulo de la adecuación del Proyecto de Decreto a los principios de buena

administración, es necesario recordar que es doctrina reiterada del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante CJC) la de que *“la norma tiene que justificar los principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que la mencionada norma se adecúa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”* (Dictámenes 261/2019 y 262/2019). Doctrina que también es aplicable a las normas modificativas (Dictámenes 2019/409, 2019/429 y 2019/562).

Esto es, no basta para justificar el cumplimiento de dichos principios con una simple mención de los mismos, sino que se debe explicitar tal justificación de conformidad con los contenidos que, respecto de tales principios, establece el artículo 129 LPAC.

El incumplimiento del criterio está siendo considerado como una observación esencial por el CJC.

c) En el primer párrafo del apartado III del Preámbulo se deberá subsanar los siguientes errores:

1º. En el párrafo se indica que el Proyecto de Decreto consta de seis títulos, cuando, en realidad son siete: el título preliminar (que también es un título) y seis mas.

2º. El Proyecto de Decreto tiene doce disposiciones adicionales, no diez.

3º. En el Proyecto de Decreto se incluyen cinco disposiciones transitorias, no cuatro.

4º. En el párrafo comentado no se incluye que el Proyecto de Decreto incorpora una disposición final.

Los errores comentados no se han cometido en el índice, si bien, en el caso de la disposición final no queda identificada como *“única”*.

2ª. Fórmula de promulgación.

Dos observaciones:

a) Se recomienda introducir en la fórmula de promulgación una referencia a que el decreto será aprobado en el ejercicio de la habilitación realizada al Consell mediante la Disposición final primera de la Ley 8/2004, pues dicho precepto es el que, en definitiva, permitirá que el Consell pueda aprobar el decreto.

b) Igualmente, se recomienda incluir una referencia en la fórmula de promulgación (y en el preámbulo) a que el Proyecto de Decreto también es desarrollo de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana (en adelante LPGV), en lo que se refiere al patrimonio público de vivienda (Disposición adicional tercera de la LPGV), en virtud de la habilitación establecida por la Disposición final primera por la que *"se autoriza al Gobierno Valenciano para que, a propuesta del departamento que tenga atribuidas las competencias en materia de patrimonio (o del departamento con competencias en materia de vivienda en virtud de la disposición adicional tercera, apartado 1, LPGV), dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley"*.

3ª. Parte dispositiva.

Al respecto, se formulan las siguientes observaciones:

a) Artículo 2. Definiciones y características.

1. Se recomienda sustituir en el primer párrafo del apartado 1 el inciso: *"se definen reglamentariamente"* por *"se definen en el presente reglamento"*, o expresión con el mismo significado, pues será en el futuro decreto y no en otro reglamento, donde se definirá *"el precio máximo de venta y renta y superficie útil máxima"*.

2. Las viviendas de protección pública se caracterizan, entre otros aspectos, por: *"Acogerse a un precio de venta, renta o cesión de uso adecuado a los dispuesto en la normativa que la regula, de manera permanente"*.

Si bien la calificación definitiva permanente de las viviendas de protección pública, ya sean de promoción pública o de promoción privada, parecen encajar en la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en la consideración jurídica sexta del presente informe, se somete a consideración del departamento de vivienda y del Consell, si resulta

proporcionado, respecto del esfuerzo económico realizado con los fondos públicos, la calificación permanente y sin excepción alguna, en casos como puedan ser, por ejemplo, el de viviendas edificadas en suelo cuyo destino no sea el de viviendas de protección pública para ciertos supuestos en que concurra una causa justificada debidamente motivada, que deberá quedar ser sometidos a la autorización previa de la Administración(en particular, en los casos de las viviendas de promoción privada). Teniendo en cuenta, además, que el Proyecto de ley por el derecho a la vivienda, a través de su artículo 16, pretende dejar un cierto margen a las Comunidades Autónomas para excepcionar en ese supuesto y en otros, el carácter permanente de la calificación.

b) Artículo 3. Calificación de protección pública.

Se recomienda que en los dos apartados del artículo se sustituya el inciso *"o bien por quien por delegación de la misma ostente la citada competencia"* por *"o bien por quien por delegación de la misma ostente el ejercicio de la citada competencia"*.

Esto es, la competencia será del centro directivo; si bien, podrá delegar el ejercicio de su competencia, por ejemplo, en los servicios territoriales del departamento.

Se reitera la observación a propósito de los artículos 22.3, párrafo segundo y 23, párrafo primero.

c) Artículo 7. Régimen de uso y acceso a la propiedad.

En el apartado 3 se indica que *"las personas jurídicas podrá acceder a la propiedad de viviendas de protección pública únicamente en los casos en los que las citadas viviendas vayan a destinarse a su arrendamiento o cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro o cuando vayan a ceder su uso en los edificios de convivencia"*.

De la redacción del precepto se puede deducir, salvo que se justifique o matice, que las entidades sin ánimo de lucro, que no son personas físicas, podrá acceder a la propiedad de viviendas de protección pública sin que sea necesario que las arrienden o cedan en uso a persona física alguna (sin que sea destinada a vivienda permanente de personas físicas). Cuando, según el apartado 2 del artículo comentado: *"Solamente pueden ser usuarios de las vivienda de protección pública las personas físicas"*.

Parece necesario señalar a qué tipo de personas físicas usuarias estarán destinadas las viviendas de protección pública de propiedad de las entidades sin ánimo de lucro y si las mismas ocuparán las viviendas a título oneroso o gratuito.

d) Artículo 8. Cambio de vivienda.

En el penúltimo párrafo se indica que *"en el caso de que no se pueda arrendar o transmitir, en dicho plazo, se pondrá a disposición de la Generalitat para su movilización"*.

Para mayor claridad se recomienda señalar que la puesta a disposición de la Generalitat para su movilización, se realizará en aplicación de lo establecido en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana y de su reglamento de desarrollo: el Decreto 130/2021, de 1 de octubre, del Consell, de aprobación del reglamento para la movilización de viviendas vacías y deshabitadas.

e) Artículo 9. Limitaciones a la facultad de disponer derivadas del régimen de protección.

En el apartado 2 se establece que, *"en caso de ser receptora de ayudas públicas, durante el plazo y condiciones que señale la normativa reguladora de la correspondiente ayuda, no podrá ser objeto de cesión inter vivos, por ningún título"*.

Se recomienda sopesar si resulta proporcionado prohibir la cesión inter vivos cuando concurren causas justificadas, que deberán ser autorizadas por la Administración. Teniendo en cuenta que la Administración podrá ejercer sus derechos de adquisición preferente y que el adquirente deberá asumir todas las condiciones establecidas (exigidas) en la *"normativa reguladora de la correspondiente ayuda"*, incluida la calificación definitiva permanente.

f) Artículo 12. Percepción de cantidades a cuenta.

En el apartado 2 se deberá subsanar el error que, a continuación, es subrayado: *"(...)del Servicio Territorial competente en materia de vivienda competente (...)"*.

g) Artículo 14. Procedimiento de visados de contratos.

Se recomienda sustituir la expresión "*se tendrá decaído en su derecho*", incluida en el apartado 5 del artículo, por "se tendrá por desistido de su solicitud", previa resolución. Todo ello, en aplicación de lo establecido en los artículos 68.1 y 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

h) Artículo 17. Limitaciones al valor de los terrenos.

En el segundo párrafo del apartado 4 parece que es necesario matizar que el "*párrafo segundo*" lo es del apartado 1 del artículo.

i) Artículo 30. Supuestos especiales de solicitud de calificación provisional.

En segundo párrafo del apartado A) se deberá sustituir la expresión "*(...) se apoye en este título requerirán*", por "se apoye en estos (o esos) títulos requerirán", pues son dos los "*títulos*": el "*derecho de superficie o concesión administrativa*".

j) Artículo 31. Reserva de viviendas de promoción privada de protección pública, por parte de la Generalitat para su adquisición.

A través del artículo comentado la Generalitat pretende reservarse el derecho para adquirir un porcentaje o la totalidad de las promociones privadas de protección pública que vayan a someterse a régimen de venta, que ingresarán en el patrimonio público de vivienda y tendrán como destino el de "*residencia permanente en régimen de alquiler para colectivos desfavorecidos o vulnerables, como puedan ser personas mayores, jóvenes o personas con diversidad funcional, y serán destinadas preferentemente a rentas superiores a 2,5 veces el IPREM. También se podrán destinar como alternativas de alojamiento para personas participantes en programas de preparación para la vida independiente*".

En este punto, queremos recordar que la Disposición adicional tercera, apartado 1, de la LPGV establece que, "*el ejercicio de dichas facultades (se refiere a las relativas al patrimonio público de vivienda) se ajustará a lo dispuesto en esta ley y, supletoriamente, a lo previsto en la normativa estatal*". Esto es, la adquisición de las viviendas "reservadas" sólo se podrá

realizar a través de uno de los procedimientos establecidos en el artículo 40 (en particular su apartado 5) y en la Disposición adicional tercera, apartado 3, de la LPGV y siempre y cuando concorra alguno de los supuestos que fundamentan los procedimientos, incluidos los que habilitan para la adquisición directa.

k) Artículo 35. Efectos de la caducidad, desistimiento y renuncia.

La remisión que en el apartado 1 se realiza al artículo 11 parece que se debe realizar al artículo 12, que es el relativo a la "*percepción de cantidades a cuenta*". El artículo 11 se refiere al "*acceso a la financiación de las actuaciones protegidas*".

l) Artículo 52. Contenido adicional para contratos de compraventa.

En la letra b) se realiza una remisión al artículo 19, al objeto de consignar las "*condiciones de financiación*"; si bien, surge la duda sobre si la remisión se debe realizar al artículo 18, que es el que establece el "*precio máximo de venta de las viviendas de protección pública*". El artículo 19 hace referencia a la "*Renta máxima y precio de cesión de uso (...)*".

ll) Artículo 75. Procedimiento de legalización de ocupantes sin título.

En el párrafo segundo se establece que "en estos casos (se refiere a "*programas de regularización de ocupantes sin título (...)*"), mediante resolución motivada, la conselleria competente en materia de vivienda fijará criterios subjetivos y objetivos adicionales a los contemplados en el capítulo V del decreto mencionado (se refiere al artículo 49 del Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, del registro de vivienda de la Comunitat Valenciana y del procedimiento de adjudicación de viviendas, en adelante Decreto 106/2021), *con el objeto de regularizar la situación adjudicando las viviendas que se encuentren ocupadas sin título*".

Por su parte, el artículo 49 del Decreto 106/2021 establece que "*con carácter excepcional la conselleria competente en materia de vivienda podrá establecer criterios objetivos y subjetivos adicional, compatibles a los contemplados en el presente capítulo, para regularizar la situación mediante la adjudicación de aquellas viviendas que se encuentran ocupadas ilegalmente, cuando así lo aconseje su número y repercusión social, por resolución motivada*".

Pues bien, teniendo en cuenta que se tratará de establecer unos criterios que serán de aplicación a un número indeterminado de personas ajenas a la administración y que tales criterios se integrarán en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, consideramos que el instrumento jurídico adecuado para su adopción será una disposición de carácter general con rango de orden del departamento (disposición final segunda del decreto 106/2021) y no una mera resolución motivada (acto administrativo).

La modificación introducida a través del artículo comentado derogará el inciso "*mediante resolución motivada*" que actualmente se contiene en el artículo 49 del Decreto 106/2021

m) Artículo 84.3 Régimen de cesión y adjudicación de locales de negocio.

Se recuerda que la cesión de bienes inmuebles del patrimonio público de vivienda se rige por la LPGV y que, por ello, la "*cesión y adjudicación de locales de negocio*" se deberá ajustar a los procedimientos y supuestos previstos en la misma.

Es por ello, por lo que se considera necesario que el precepto (que el apartado 3) se limite a realizar una remisión a lo establecido en la LPGV; sin perjuicio de que sea la EVha la encargada de tramitar y adjudicar dichos procedimientos de adjudicación directa como "*gestora*" del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

n) Disposición adicional primera. Delegación en (el) conseller competente en materia de vivienda de la facultad para (la) cesión de uso de bienes inmuebles.

En primer lugar, se recomienda sustituir la expresión "*conseller competente*" por "*la persona titular de la conselleria competente en materia de vivienda*".

En segundo lugar, se debe precisar si, como parece, se trata de una "*atribución*" de la competencia, de tal manera que el titular del departamento pasará a ser el titular de la misma o si, por el contrario, se trata de la "*delegación*" del ejercicio de la competencia, en cuyo caso el Consell conservará la titularidad de la atribución, que podrá retirar o avocar para casos concretos.

ñ) Disposición adicional novena. "Modificación del Decreto 106/2021 (...)"

1. En el apartado Uno se añade un apartado 5 al artículo 9 del decreto 106/2021, cuya redacción finaliza con el inciso "*tras la entrada en vigor del presente Decreto*".

En este punto, es necesario advertir que el "*presente Decreto*" será el 106/2021 y no el que se pretende aprobar y cuyo proyecto es objeto de informe, por lo que parece que el inciso debe ser suprimido.

Esto es, el nuevo precepto, una vez suprimido el inciso, entrará en vigor con el resto de preceptos del futuro decreto.

2. En el apartado Cinco se indica que se modifican "*los apartados c) y d) del artículo 17 apartado 3 (...)*", pero luego sólo se incluye el nuevo texto del c).

Se deberá resolver la contradicción según proceda.

Octava. Tramitación del procedimiento.

La tramitación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se ha de ajustar, entre otras normas, a la normativa básica del Estado, establecida en el Título VI de la LPAC, que regula, entre otros aspectos, el ejercicio de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones; al artículo 43 de la Ley del Consell; al Decreto 24/2009; y al artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (en adelante la Ley 10/1994).

En este punto, se formulan las siguientes observaciones:

1ª. Se recuerda que en la ordenación del expediente se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 41 (orden cronológico de los documentos e índice del expediente) y 42.2 ("*acreditación de la solicitud de informes*") del Decreto 24/2009.

2ª. Conviene dejar constancia en el expediente sobre si, en la elaboración del Proyecto de Decreto o en un momento anterior al inicio de

su tramitación, ha participado el Observatorio de Hábitat y Segregación Urbana de la Comunitat Valenciana, creado mediante Decreto 9/2019, de 1 de febrero, del Consell. Teniendo en cuenta que entre sus funciones (artículo 3.1,3º) se encuentra de la *"asesorar en la planificación de la acción normativa en el ámbito de la vivienda y ciudad"*.

3ª. No consta la solicitud y emisión del informe preceptivo de coordinación informática.

En este punto, es necesario recordar que desde la Subsecretaría de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, a través de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se señaló, en sus alegaciones al Proyecto de Decreto, que: *"Con independencia de lo anterior, por parte del Servicio correspondiente se analizará el mismo, en la tramitación de la solicitud de informe preceptivo de Coordinación Informática, a fin de evaluar el posible impacto de esta norma en los sistemas de información que gestiona la DGTIC, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 218/2017, del Consell que modifica el artículo 94 del Decreto 220/2014 por el cual se aprueba el Reglamento de administración electrónica de la Comunitat Valenciana"*.

4ª. Tampoco consta que se haya solicitado y emitido, como advirtió la directora general del Sector Público y Patrimonio, en sus alegaciones de 18 de julio de 2022, el *"informe previo y preceptivo a que se refiere el artículo 107 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, que fue modificado por el artículo 127 de la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, y que señala lo siguiente:*

En la tramitación de cualquier modificación que afecte a leyes de creación, estatutos y reglamentos de organización y funcionamiento de las entidades definidas en el artículo 2, apartados 2 y 3, del Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, así como en los proyectos normativos que afecten al sector público empresarial y fundacional deberá recabarse, con carácter previo a su aprobación, informe preceptivo de la conselleria con competencia en la materia de sector público, sobre su adecuación a los objetivos de racionalización de dicho sector y ausencia de duplicidades en el mismo (...)".

En este punto, es necesario recordar que en el informe de análisis de las alegaciones presentadas por las Consellerias, emitido por la Directora General el 8 de noviembre de 2022, se indicó, a propósito de la alegación formulada desde la Dirección General de Sector Público y Patrimonio, que *"el Proyecto de Decreto será remitido nuevamente a la DG de Sector Público y Patrimonio para su informe"*.

Es por ello, por lo que será necesario solicitar y obtener el citado informe; salvo que ahora se justifique las razones por las que se considera que no procede su solicitud y emisión.

5ª. Por aplicación de lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, el Proyecto de deberá ser sometido y así está previsto, al dictamen preceptivo del CJC.

6ª. Se recuerda la necesidad de practicar los trámites previstos en el artículo 54 del Decreto 24/2009 (*"Ultimación del expediente"*) y 55.2 del mismo texto normativo (*"Remisión para la aprobación"*).

Novena. Estructura y forma del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto cumple, en general, con los requisitos de estructura y forma que establece, sin carácter reglamentario, el título II del Decreto 24/2009.

No obstante, se formulan las siguientes observaciones:

1ª. El artículo 26.1 del Decreto 24/2009 establece que: *"Los artículos podrá dividirse en apartados en el caso de que regulen aspectos que se hayan de diferenciar con precisión" que "se numerarán con cardinales arábigos"*. Añadiendo sus apartados 2 y 3 que *"los apartados podrán a su vez, dividirse en párrafos señalados con letras minúsculas"* y que *"sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, que se numerarán con ordinales arábigos y se evitará el suso de guiones y asteriscos"*.

Se sugiere seguir la recomendación realizada por el artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto 24/2009 a propósito de la estructura de las siguientes artículos y disposiciones del Proyecto de Ley: Artículos 2; 5; 7; 12; 29; 30; 34; 44; 55; 56; 59; 63; 69; y Disposición adicional tercera.

2ª. Se recomienda identificar las modificaciones que se realizan en la Disposición adicional décima de la misma manera que se identifican las modificaciones realizadas a través de la Disposición adicional novena. Esto es, identificar como "Uno", a la referida al artículo 2 j) del Decreto 49/2020 y como "Dos" la referida al artículo 8.3 de dicho Decreto.

3ª. La Disposición final debe ser calificada como "única" (artículo 28 del Decreto 24/2009).

4ª. Por último, se recuerda que, en su momento, se deberá de incorporar al texto del Proyecto de Decreto la antefirma de los órganos que han de firmar y refrendar el futuro decreto del Consell (artículo 34 del Decreto 24/2009).

Es todo lo cabe informar.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1 de la Ley de Asistencia Jurídica, el presente informe contiene opiniones jurídicas no vinculantes, pero los actos o resoluciones que se aparten del mismo deberán ser motivados.

València, en la fecha de la firma electrónica.