



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **265/2023**
Expediente **139/2023**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D. Faustino de Urquía Gómez

D.^a Asunción Ventura Franch

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de abril de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen, al cual se adjunta el correspondiente voto particular:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 20 de febrero de 2023, (Registro de entrada del 21 del mismo mes y año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, relativo 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 y suelo de la Generalitat.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

Primero.- Mediante escrito, de 20 de febrero de 2023, la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática remitió a este Órgano consultivo el 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 y suelo de la Generalitat, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu, a fin de que por este Órgano Consultivo se emita el preceptivo dictamen.

Segundo.- El expediente está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

1.- Informe de la Dirección General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 11 de noviembre de 2021 sobre el trámite de consulta previa.

2.- Información pública del proyecto de Decreto mediante edicto en el DOGV de fecha 21 de junio de 2022 (número DOGV 9366).

3.- Primer Borrador del Proyecto Normativo.

4.- Resolución de inicio de elaboración del proyecto de fecha 10 de junio de 2022 del Secretario Autonómico de Vivienda y Función Social.

5.- Informe de oportunidad y necesidad de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 8 de noviembre de 2022.

6.- Memoria Económica de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 8 de noviembre de 2022.

7.- Informe de impacto de género la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 8 de noviembre de 2022.

8.- Informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 8 de noviembre de 2022.

9.- Informe de no impacto sobre las familias numerosas de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 8 de noviembre de 2022.

10.- Informe de huella de los grupos de interés de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 8 de noviembre de 2022.

11.- Trámite de alegaciones al Proyecto de Decreto de las distintas Consellerias, y de la Confederación de personas con discapacidad física y orgánica de la Comunitat Valenciana, del Colegio Notarial de València, de Ingeniería Asociados Iconsa S.L., de la Federación de Promotores Inmobiliarios y Agentes Urbanizadores de la Comunitat Valenciana, de la Asociación Provincial de Promotores Inmobiliarios y Agentes de la Edificación y Rehabilitación de València.

12.- Informe de la Delegación de protección de datos de fecha 19 de julio de 2022.

13.- Informe de fecha 18 de julio de 2022 del Director General de Economía Sostenible sobre la Disposición Adicional segunda de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras.

14. Informe de la Directora General de Presupuestos de fecha 14 de julio de 2022.

15.- Informe de fecha 29 de junio de 2022 de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.

16.- Informe de análisis de las alegaciones realizadas en el trámite de información pública de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana de fecha 9 de noviembre de 2022.

17.- Segunda versión del Proyecto de Decreto.

18.- Informe de fecha 27 de enero de 2023 de coordinación informática de la Dirección General de Tecnologías de la información de conformidad con el artículo 94 del Decreto 220/2014.

19.- Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat de fecha 23 de diciembre de 2022.

20.- Informe de fecha 20 de enero de 2023 de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana posteriores al informe de la Abogacía de la Generalitat.

21.- Tercera y última versión del Proyecto de Decreto.

Y encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por oficio de 20 de febrero de 2023, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 21 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9 y 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la consulta y alcance del dictamen.

La Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana establece en su artículo 10.4 que resulta preceptiva la consulta a esta Institución de los *“proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

En la tramitación del procedimiento se han cumplido los trámites esenciales exigidos por el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, para la elaboración de los reglamentos.

El procedimiento se inició por Resolución de fecha 10 de junio de 2022 del Secretario Autonómico de Vivienda y Función Social.

Existe informe de necesidad del proyecto de Decreto, de fecha 8 de noviembre de 2022, en el que se justifica la elaboración de la norma indicando que: *“(…) A la vista de la dispersión normativa existente y la falta de seguridad jurídica que ello provoca para todos los agentes intervinientes en el proceso de promoción y gestión de la vivienda de protección pública, el decreto tienen como objetivo inicial la simplificación normativa mediante un único Reglamento que regule tanto la promoción privada como la pública, así como la gestión del patrimonio público de vivienda y suelo de la Generalitat Valenciana”*.

Se han emitido los informes sobre impacto en la infancia y en la adolescencia y en la familia, de fecha 8 de noviembre de 2022 de la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana, así como sobre el impacto de género de misma fecha donde se concluye que *“los datos evidencian que las*

mujeres tienen una mayor dificultad a la hora de acceder a una vivienda, bien en régimen de alquiler o en propiedad, dados que sus niveles de renta continúan siendo menores a los de los hombres como consecuencia de la brecha de género, alcanzando mayores tasas de pobreza y vulnerabilidad”.

En relación con dichos informes sobre el impacto de género, en la familia y en la infancia y la adolescencia, como ya hemos dicho en dictámenes anteriores sobre proyectos normativos, tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podrá determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, adoptar medidas en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

En tal sentido, recordamos que en la página web de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, que tiene las competencias en materia de igualdad de mujeres y hombres, se publica una guía en la que se indican los contenidos mínimos que se deben incorporar en los informes que, siguiendo el modelo europeo, se organiza en seis apartados que deben cumplimentarse por los diferentes departamentos o centros.

En la Memoria económica, emitida en fecha 8 de noviembre de 2022 por la Directora General de Vivienda y Regeneración Urbana, se estima 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 tienen ninguna incidencia económica en el presupuesto de la Generalitat.

La Abogacía de la Generalitat emitió Informe favorable en fecha 20 de enero de 2023.

Tercera.- Marco normativo del proyecto de Decreto.

El derecho a una vivienda digna viene regulado en el artículo 47 de la Constitución Española: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.*

El artículo 148.1 3ª de la Constitución española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir a través de sus estatutos de autonomía, la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. En virtud de ello, el artículo 49.1 9ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana estableció como competencia exclusiva de la Generalitat la “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

Hay que tener en cuenta 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 y 13 de la Constitución que atribuyen al Estado las competencias para regular “*las condiciones básicas que garanticen la igualdad todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” y “*las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”. También las competencias del Estado establecidas en el artículo 149.1.18 de la Constitución que atribuye 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*”.

Desde el punto de vista autonómico, se dictó la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunitat Valenciana, en cuya disposición final primera se autoriza al Consell de la Generalitat a dictar cuantas disposiciones de aplicación de la presente Ley sean necesarias.

En virtud de dicho mandato se ha dictado la Ley 2/2017 de 3 de febrero de función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, el Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, del Registro de Vivienda de la Comunitat Valenciana y del procedimiento de adjudicación de viviendas, el Decreto 130/2021, de 1 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento para la movilización de viviendas vacías y deshabitadas, y el Decreto-Ley 3/2023, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario.

Cuarta.- Estructura y contenido del Decreto proyectado.

El proyecto de Decreto tiene la siguiente estructura:

Índice

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto y ámbito

Artículo 2. Definiciones y características

Artículo 3. Calificación de la protección pública

Artículo 4. Duración del periodo de protección.

Artículo 5. Clases de viviendas de protección pública

Artículo 6. Ámbito de la protección.

TÍTULO PRIMERO. RÉGIMEN DEL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA.

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

Artículo 8. Cambio de vivienda

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

Artículo 10. Entrega y ocupación. Destino

Artículo 11. Acceso a la financiación de las actuaciones

Artículo 12. Percepción de cantidades a cuenta

Artículo 13. Cláusulas de inserción obligatoria en los contratos

Artículo 14. Procedimiento de visado de contratos

Artículo 15. Elevación a escritura pública

TÍTULO SEGUNDO. SISTEMA DE FIJACIÓN DE PRECIOS DE VENTA, RENTA Y CESIÓN DE USO

Artículo 16. Conceptos

Artículo 17. Limitaciones al valor de los terrenos

Artículo 18. Precio máximo de venta de las viviendas de protección pública (PMV)

Artículo 19. Renta máxima y precio de cesión de uso de las viviendas de protección pública (RMV).

TÍTULO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA DE PROMOCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I. Concepto y ámbito

Artículo 20. Viviendas de promoción pública

CAPÍTULO II. Procedimiento de Calificación Provisional

Artículo 21. Iniciación del expediente de construcción y concesión de la calificación provisional en las Promociones Públicas Directas de la Generalitat

Artículo 22. Iniciación del expediente de construcción y concesión de la calificación provisional en las Promociones Públicas Directas de las Entidades Locales

Artículo 23. Iniciación del expediente de construcción y concesión de la calificación provisional en las Promociones Públicas Instrumentales

Artículo 24. Iniciación del expediente de construcción y concesión de la calificación provisional en las Promociones Públicas Asimiladas.

CAPÍTULO III. Calificación Definitiva.

Artículo 25. Calificación definitiva.

Artículo 26. Calificación de viviendas objeto de actuaciones de rehabilitación de edificios.

Artículo 27. Calificación de viviendas existentes.

TÍTULO CUARTO. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA DE PROMOCIÓN PRIVADA.

CAPÍTULO I. Concepto y ámbito

Artículo 28. Viviendas de protección pública de promoción privada.

CAPÍTULO II.- Procedimiento de calificación provisional

Artículo 29. Solicitud de calificación provisional

Artículo 30. Supuestos especiales de solicitud de calificación provisional

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

Artículo 32. Concesión de la calificación provisional

Artículo 33. Efectos de la concesión de la calificación provisional

Artículo 34. Modificación de la calificación provisional

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

CAPÍTULO III.- Procedimiento de calificación definitiva.

Artículo 36. Solicitud de la calificación definitiva.

Artículo 37. Concesión de la calificación definitiva.

Artículo 38. Denegación de la calificación definitiva.

Artículo 39. Toma de razón en el Registro de la Propiedad.

Artículo 40. Efectos de la calificación definitiva.

Artículo 41. Modificación de la calificación definitiva

TÍTULO QUINTO. SUPUESTOS ESPECIALES DE CALIFICACIÓN

Artículo 42. Viviendas destinadas a personas con discapacidad.

Artículo 43. Viviendas destinadas a familias numerosas

Artículo 44. Cooperativas de viviendas y comunidades de propietarias y propietarios.

Artículo 45. Edificios en construcción o terminados

Artículo 46. Alojamientos de emergencia.

TÍTULO SEXTO. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO DE PROMOCIÓN PÚBLICA Y DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO DE LA GENERALITAT.

CAPÍTULO I. Régimen jurídico.
Artículo 47. Objeto y ámbito.

CAPÍTULO II. Gestión de inmuebles de promoción pública y del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Artículo 48. Facultades de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo.

CAPÍTULO III. Formalización de la adjudicación del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Artículo 49. Adjudicación.

Artículo 50. Formalización de la adjudicación. Contenido mínimo de los contratos.

Artículo 51. Contenido adicional para contratos arrendamiento.

Artículo 52. Contenido adicional para contratos compraventa.

CAPITULO IV. Precios de transmisión, renta y cesión de uso del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Artículo 53. Valor de los terrenos.

Artículo 54. Precio máximo de transmisión de los inmuebles de promoción pública y del patrimonio público de vivienda

Artículo 55. Valoración de viviendas para su adquisición e incorporación al patrimonio público, así como recuperación de viviendas de promoción pública o del patrimonio público de vivienda de la Generalitat, por los mecanismos previstos en los artículos 57,57 bis y 57 ter L8/2004 y en el Decreto-ley 6/2020.

Artículo 56. Renta o cesión de uso de los inmuebles de promoción pública y del patrimonio público de vivienda de la Generalitat

Artículo 57. Adecuación de la renta a la capacidad económica de las unidades de convivencia

Artículo 58. Cesión de uso de viviendas a entidades para fines sociales.

CAPITULO V. Gestión de las viviendas en arrendamiento.

Artículo 59. Cambio de titular del contrato de arrendamiento.

Artículo 60. Cambio de titular del contrato de arrendamiento por desistimiento expreso o tácito.

Artículo 61. Cambio de titular del contrato de arrendamiento por separación, divorcio o nulidad del matrimonio.

Artículo 62. Cambio de titular del contrato de arrendamiento por fallecimiento.

Artículo 63. Cambio de vivienda en arrendamiento.

Artículo 64. Acreditación de los motivos de cambio de vivienda.

Artículo 65. Renuncia al contrato de arrendamiento por la unidad de convivencia.

CAPÍTULO VI. Gestión de viviendas en compraventa.

Artículo 66. Obligación de asegurar la vivienda.

Artículo 67. Cambios de régimen contractual.

Artículo 68. Resolución de contrato por mutuo acuerdo.

Artículo 69. Limitaciones a la transmisión.

Artículo 70. Amortización anticipada.

Artículo 71. Otorgamiento de escritura pública.

Artículo 72. Derechos de tanteo y retracto.

CAPÍTULO VII. Conservación de las viviendas de promoción pública o del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Artículo 73. Reparación, mantenimiento y rehabilitación.

CAPÍTULO VIII. Medidas de regularización y procedimientos de recuperación de la titularidad o disponibilidad de las viviendas.

Artículo 74. Procedimientos de normalización.

Artículo 75. Procedimientos de legalización de ocupantes sin título.

Artículo 76. Resolución administrativa de los contratos de arrendamiento y de compraventa. Procedimiento de desahucio.

Artículo 77. La potestad de la recuperación de oficio. Desalojo de ocupantes ilegales

Artículo 78. Expropiación forzosa de inmuebles por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Artículo 79. La recaudación ejecutiva por vía de apremio.

Artículo 80. Certificación Administrativa. Inscripción en el Registro de la Propiedad Artículo 81. Notificaciones.

Artículo 82. Lanzamiento.

Artículo 83. Aplicación de los procedimientos a locales, garajes y otros inmuebles.

CAPÍTULO IX. Otros inmuebles pertenecientes al patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Artículo 84. Régimen de Cesión y adjudicación de locales de negocio.

Artículo 85. Subrogaciones y traspasos de locales.

Artículo 86. Cesión temporal de uso.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Delegación en Conseller competente en materia de vivienda de la facultad para cesión gratuita de uso de bienes inmuebles.

Segunda. Suscripción de convenios.

Tercera. Medidas de colaboración con los Colegios Oficiales Profesionales de la Comunitat Valenciana y Entidades colaboradoras autorizadas en materia de revisión de proyectos de viviendas.

Cuarta. Supletoriedad de la normativa estatal.

Quinta. Medidas excepcionales.

Sexta. Oficina de Supervisión de Proyectos de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo.

Séptima. Registro de Contratos de Arrendamiento de las viviendas de promoción pública y del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Octava. Régimen de los contratos de arrendamiento de los inmuebles del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Novena. Modificación 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.

Décima. Modificación del Decreto 49/2020 de 17 de abril, del Consell, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo.

Undécima. Tratamiento de datos personales.

Duodécima. Reserva de viviendas para personas jóvenes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Régimen transitorio de los procedimientos.

Segunda. Régimen transitorio de los contratos de compraventa pendientes de otorgamiento de escritura pública.

Tercera. Contratos de arrendamiento vigentes a la entrada en vigor de este Reglamento.

Cuarta. Valoración de la renta de los inmuebles de promoción pública y del patrimonio público de vivienda de la Generalitat.

Quinta. Régimen transitorio de la aplicación de los valores de referencia de vivienda libre de obra nueva por municipio.

Sexta. Régimen transitorio específico de las promociones mixtas

DISPOSICIÓN DEROGATORIA Única. Derogación normativa.

DISPOSICIÓN FINAL Única.

Quinta.- Observaciones al proyecto de Decreto.

Observaciones de carácter general

En primer lugar, llama la atención que, dada la naturaleza del objeto de regulación por la norma proyectada, no haya tenido ninguna participación en el expediente la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, participación que asimismo resultaría justificada por lo que dispone el artículo de la Ley de Función social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana, Ley 2/2017, de 3 de febrero, que reconoce como una competencia propia de los municipios las relativas a promoción y gestión de viviendas de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, en coordinación con la Conselleria competente en materia de vivienda.

En segundo lugar, en la elaboración del proyecto habría sido recomendable la simplificación procedimental, mediante el empleo de técnicas tales como la Declaración Responsable o la Comunicación previa. A lo largo del texto proyectado, además de crearse un gran cantidad de trámites administrativos, se actúa a través de la Autorización previa, lo que contradice la Directiva de Servicios 2006/123, de 12 de diciembre, y las posteriores Leyes 17/2009 y 25/2009 de transposición de la mencionada Directiva, que imponen la simplificación administrativa y la limitación de la técnica autorizatoria previa para aquellos supuestos en que sea estrictamente indispensable, evitando duplicidades y suprimiendo aquellos requisitos formales indispensables, siempre que no esté justificado por una razón imperiosa de interés general, que debe de quedar justificada en el texto normativo.

En el ámbito autonómico, en referencia a esta simplificación procedimental, se dictó el Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consell, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la administración de la Generalitat y su sector público, en cuyo artículo 6 hace referencia a la actuación a través de Declaraciones Responsables y Comunicaciones Previas.

Por último, recordamos a la autoridad consultante que, actualmente, se halla en tramitación en las Cortes Generales el proyecto de la Ley de Vivienda estatal que, caso de ser aprobada, podría tener incidencia en la

norma que se proyecta, como pusieron de manifiesto el directivo de los Fondos Next Generation de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y la Abogacía General de la Generalitat.

Observaciones particulares al Decreto.

Al preámbulo.

El artículo 129 de la Ley 39/2015, referido a los denominados principios de buena regulación, resulta aplicable, con arreglo a lo que declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas, no así a la iniciativa legislativa autonómica. El referido precepto dispone que las Administraciones Públicas actuarán, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, añadiendo que en el preámbulo de los proyectos de reglamento "*quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".

Con arreglo a lo expuesto, en el preámbulo de la norma proyectada deberán invocarse los referidos principios de buena regulación y justificarse su adecuación a tales principios.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la fórmula aprobatoria.

En la fórmula aprobatoria se expresará "*Conforme con el Consell Jurídic Consultiu*" únicamente en el caso de que, formuladas observaciones esenciales, estas se atiendan, pues en caso contrario debe emplearse la expresión "*oído el Consell Jurídic Consultiu*", conforme dispone el artículo 2.5 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

Al artículo 8. Cambio de vivienda.

En primer lugar, se constata que el título no resulta ajustado al contenido del precepto; igualmente, la división del artículo no se ajusta a lo que dispone el artículo 26 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Por otra parte, para mayor seguridad, recomendamos que, en el apartado tercero, se indique que el plazo de un año para la movilización de la

vivienda que no se pueda arrendar o transmitir, comenzará a contar a partir de que efectivamente dicha vivienda haya sido puesta a disposición de la Generalitat.

Se debería ajustar la división de este precepto a los criterios del artículo 26 del Decreto 24/2009

Al Artículo 14. Procedimiento de visado de contratos

El visado de contrato es el acto administrativo por el que se faculta a la persona adquirente o persona arrendataria de la vivienda a acceder a la misma. Su finalidad será comprobar el cumplimiento de los requisitos de acceso y que el precio de venta o renta se adecua a los máximos vigentes.

Reiteramos aquí lo ya expuesto en las consideraciones generales sobre la recomendación de simplificación procedimental y evitar la duplicidad de trámites.

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

En el apartado tercero se hace referencia a que la reserva podría ser del 100% del total de la promoción. Recomendamos que, para mayor seguridad jurídica, se haga una remisión al artículo 40 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana.

Al Artículo 32. Concesión de la calificación provisional.

En este precepto se establece un plazo de dos meses para otorgar la calificación provisional, lo que contradice lo que dispone la Disposición Adicional Quinta, apartado 1, de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana, que, con idéntica dicción a la que se proyecta, fija dicho plazo en un mes (al igual que también lo hace el vigente Reglamento que será derogado por el proyectado).

Una norma reglamentaria no puede modificar lo dispuesto por una ley, en virtud del principio de jerarquía normativa, por lo que deberá modificarse la redacción proyectada fijando como plazo el que prevé la norma legal.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

Al artículo 37. Concesión de la calificación definitiva y al Artículo 38. Denegación de la calificación definitiva.

Recomendamos que se prevea la notificación de la concesión, la desestimación y la denegación de la calificación definitiva a todos los interesados, es decir, también a las personas adquirentes o cesionarias, entre otras razones porque el plazo de tres meses de que disponen para ejercer los derechos previstos en el artículo 38.3, en caso de denegación o desestimación de la calificación definitiva por causas imputables a la promotora, comienza a correr desde que se produzca la denegación.

Al Artículo 44. Cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios y propietarias.

El artículo hace referencia, al igual que el artículo 2.3, a las viviendas colaborativas. Recordamos que recientemente ha sido aprobada en les Corts, la Ley de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana, por lo que habría de hacerse referencia a dicha Ley.

Al artículo 63. Cambio de vivienda en arrendamiento.

La división del precepto debería ajustarse a los criterios que sobre división de artículos dispone el artículo 26 del ya citado Decreto 24/2009, del Consell.

Por otra parte, en el apartado 2, inciso b), dado que la EVHA no tiene capacidad para determinar los supuestos que deben considerarse de “mala convivencia”, recomendamos que se haga una remisión a los supuestos que se prevén en el párrafo que sigue al inciso que figura a continuación de la letra g) del apartado 1.

Al artículo 64. Acreditación de los motivos de cambio de vivienda.

En los distintos apartados del precepto se hace una remisión a diversos sub apartados del apartado 1 del artículo anterior, que se identifican con numerales cardinales (1.1, 1.2, 1.3 ...), cuando en el referido apartado los sub apartados están señalados con letras (1.a) 1.b), 1.c) ...), lo que deberá corregirse.

Y asimismo debería ajustar la división de este precepto a los criterios del artículo 26 del Decreto 24/2009.

Al Artículo 78. Expropiación forzosa de inmuebles por incumplimiento de la función social de la propiedad.

El precepto dispone que la EVHA podrá acordar, tras la incoación y tramitación del oportuno expediente, la expropiación forzosa de viviendas por incumplimiento de la función social de la propiedad. Sin embargo, el artículo 57.4.2) de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunitat Valenciana, determina que es la Generalitat a través de sus órganos competentes la que acordará la expropiación forzosa. Y el ejercicio de la potestad expropiatoria corresponde en exclusiva, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de expropiación forzosa de 1954, a las entidades territoriales y no a los entes instrumentales de la Administración. Por ello, no resulta admisible que se atribuya la potestad de acordar la expropiación forzosa a un ente instrumental como es la EVHA, por lo que deberá modificarse el texto proyectado de manera que dicha entidad únicamente tendrá la facultad de instar a la Administración territorial que acuerde la expropiación forzosa, pero no la de acordarla ella. En este mismo sentido ya se pronunció este Consell en su dictamen 673/2022, en relación con el Institut Cartogràfic Valencià.

Esta observación es **esencial** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77.3 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu.

A la Disposición Adicional Cuarta. Supletoriedad de la normativa estatal.

En esta disposición se establece el carácter supletorio de la normativa estatal respecto de la legislación valenciana de la vivienda.

Resulta contrario al principio de jerarquía normativa que una norma reglamentaria pretenda fijar el carácter supletorio de la legislación estatal respecto, no ya de la propia norma reglamentaria (lo que tampoco resultaría admisible), sino incluso respecto de toda la legislación autonómica valenciana cuyo objeto de regulación sea la vivienda, es decir, respecto de una serie de leyes que son normas de rango superior a aquella y que son las únicas habilitadas para determinar cuál es la normativa que resultará aplicable supletoriamente respecto de lo que tales leyes regulan.

Consecuentemente, debe suprimirse el texto de esta disposición adicional.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el 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 y suelo de la Generalitat es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** realizadas.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 5 de abril de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER D'HABITATGE I
ARQUITECTURA BIOCLIMÀTICA**

VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero Enrique Fliquete Lliso al Dictamen 265/2023 (Expediente núm. 139/2023) aprobado por el Pleno del Consell de fecha 5 de abril de 2023, correspondiente al Proyecto de Decreto del Consell que aprueba el Reglamento de vivienda de protección pública y régimen jurídico del patrimonio público de vivienda y suelo de la Generalitat.

Discrepo respetuosamente de la opinión mayoritaria del Pleno respecto a la trascendencia de la observación general primera que efectúa el dictamen, puesto que la incidencia de la norma en la autonomía local de las entidades locales habría merecido la consideración como **esencial** de tal observación. Y ello con fundamento en los siguientes motivos:

Único.- Según la observación general primera del Dictamen, el Proyecto de Decreto estaría afectando las competencias propias de los municipios, de conformidad con la atribución competencial establecida en el art. 8 de la Ley de Función Social de la Vivienda 2/2017 de 3 febrero, relativas a la promoción y gestión de viviendas de protección pública. Según prevé la mencionada Ley, tal competencia debe ejercerse en coordinación con la Conselleria competente en materia de vivienda. Sin embargo, se advierte del texto del Decreto que se somete a consideración de esta Consell, que la Administración Autonómica es la que asume la totalidad de funciones en materia de viviendas de promoción pública orillando las competencias que la Ley atribuye a las entidades locales.

A tal efecto, el Tribunal Constitucional ha expuesto -recientemente- su doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local, recordando en la STC 82/2020, de 15 de julio, su significado y alcance, expresando que la Constitución no ha precisado las competencias que corresponden a los entes locales, correspondiendo esta obligación al Estado y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, al amparo del artículo 149.1.18 CE, lo que incluye las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Así, la legislación básica sobre régimen local, podrá condicionar al legislador autonómico al aprobar la legislación sectorial correspondiente como el mismo Tribunal ya declaró en la STC 214/1989; de modo que esa ulterior operación que difiere al legislador sectorial competente por razón de la materia -en muchas ocasiones los legisladores autonómicos- no puede desconocer los criterios generales previstos en la legislación básica sobre régimen local, y más en concreto en los artículos 2.1, 23, 25.2 y 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Autonomía Local significa (STC 240/2006, reiterando la doctrina que se establece en Sentencias 4/1981, 32/1981, 27/1987, 51/2004, 252/2005), *"positivamente, un derecho de la comunidad local a la participación, a través de los órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen...negativamente la autonomía no se garantiza por la CE para incidir de*

forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de la propia entidad". El artículo 137 CE, así, reconoce la autonomía a las entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses. Autonomía que se configura como "*poder limitado; autonomía no es soberanía, ni puede aquel principio oponerse al de unidad, pues cada organización territorial dotada de soberanía es parte del todo*" (STC de 2 de febrero de 1981). La protección del núcleo de autonomía de los Entes Locales permitirá invocar una garantía jurisdiccional respecto a los actos normativos, tanto desde una perspectiva positiva, instrumentada como el respeto del núcleo esencial de la autonomía local, como negativa, mediante mecanismos reactivos ordenados a la protección de ese núcleo esencial contra los actos del legislador.

La LBRL no impide el ejercicio de competencias por los municipios en ámbitos materiales no recogidos en su artículo 25, por lo que nada obstaría a que las Comunidades Autónomas, en las materias en las que hayan asumido competencias legislativas en los Estatutos de Autonomía, puedan identificar competencias concretas que correspondan al municipio, atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1 y 2 de la LBRL, y de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la LBRL. A partir de la identificación de estas esferas de actuación local, constituye obligación de la legislación sectorial la atribución de competencias a las entidades locales para que no se quiebre el principio de autonomía local del artículo 137 de nuestra Constitución.

Igualmente, la configuración de la autonomía local admite la adopción de mecanismos de intervención autonómica que supongan la limitación de tal autonomía (STC 107/2017) siempre que tengan como finalidad la satisfacción de intereses públicos superiores y se adopten desde el estricto cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos, que van a condicionar la adopción de tales mecanismos. De entre ellos, se encuentra la facultad de coordinación por parte de la Comunidad autónoma que, en ningún caso, podrá alterar ni la titularidad ni el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales. La posibilidad de coordinación de la actividad de las entidades locales, tiene así su fundamento en la LBRL -en cuanto a la legislación básica-, y en el propio Estatut de Autonomía. El límite de tales facultades de coordinación se encuentra en la titularidad y ejercicio de la competencia coordinada, que siempre deberán ser las entidades locales. La coordinación no puede sustraer competencias a sus titulares, en la medida que atribuye un "*cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado*" (STC 82/2020).

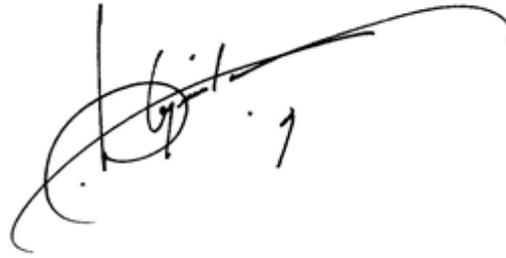
Asimismo, debe señalarse que las facultades de coordinación sólo cabe admitirlas como subsidiarias respecto a los mecanismos de colaboración y de cooperación entre administraciones. El art. 55. a) LBRL establece que "*Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el*

principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias”. Por su parte, el art. 59 LBRL establece que la facultad de coordinar la actividad de las entidades locales en el ejercicio de sus competencias, es posible cuando la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas “no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate”. Y, asimismo, exige que “la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación”. Que a su vez, debe ponerse en relación con lo establecido en el art. 10 LBRL, que prevé: “procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”.

Por otra parte, la necesidad de atribución de competencias a través de una norma de rango de Ley a las entidades locales, deviene del mandato del art. 25.3 LBRL *“Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.* Y una vez queda prefijada la competencia la misma sólo puede ser modificada a través de una norma de igual rango (art. 2.2 Código Civil). Así, la previsión del art. 8, Ley de Función Social de la Vivienda 2/2017 de 3 febrero, determina el reconocimiento de las competencias propias de los municipios en materia de promoción y gestión de la vivienda pública *“1. Los municipios de la Comunitat Valenciana ejercerán, como competencias propias y en los términos que expresamente les atribuya la presente ley, las relativas a promoción y gestión de la viviendas de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, en coordinación con la conselleria competente en materia de vivienda (...)”.* Y, obviamente, un Decreto no puede alterar la atribución competencial que establece la Ley.

En consecuencia, las diferentes previsiones que contempla el Decreto objeto de dictamen, en la medida que suponen la alteración del marco de las competencias atribuidas por la Ley 2/2017 a las entidades locales, supone la contravención de la meritada norma, y un defecto en el rango normativo que las pudiese alterar, con incidencia en el núcleo esencial de la autonomía local constitucionalmente protegido, determinando por todo ello, la esencialidad de la observación realizada.

En Valencia, a trece de abril dos mil veintitrés

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Enrique Fliquete Liso'. The signature is stylized with a large initial 'E' and a long horizontal stroke extending to the right.

Enrique Fliquete Liso
CONSEJERO VICEPRESIDENTE