



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES, DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN DE ALQUILER ASEQUIBLE

69/2022 IL – DDLCN
DNCG_ORD_56856/21_08

I. ANTECEDENTES

Se ha solicitado por la Dirección de servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Proyecto de Orden señalado en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. TRAMITACIÓN

Además del texto a informar y sus borradores, en el expediente sobre el cual se solicita informe consta la siguiente documentación:

- Resolución del Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda por la que se somete a consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de orden de alquiler asequible.
- Memoria justificativa del proyecto de Orden, suscrita el Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda
- Memoria económica del proyecto.
- Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



- Orden de Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, de aprobación previa del proyecto.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, de 5 de abril de 2022. Dicho informe incorpora el preceptivo informe de evaluación de impacto en las empresas previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores del País Vasco.
- Informe de Impacto de Género de la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda e informe elaborado por EMAKUNDE Instituto Vasco de la Mujer, de fecha 20 de abril de 2022, en el que se realizan diversas consideraciones a tener en cuenta en la tramitación del proyecto.
- Memoria relativa a las alegaciones recibidas en los trámites de audiencia y consulta pública en relación a la orden sobre alquiler asequible.
- Memoria final sobre el proyecto normativo.

Desde la perspectiva del cumplimiento de los requisitos de tramitación que exige dicha norma legal consideramos pertinente destacar que, si bien consta la solicitud, no consta la emisión del informe de carácter preceptivo establecido en el Artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

En este sentido, se observa que el art. 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de carácter general, estipula que “Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulen dicho trámite”. Disposición que ha de vincularse necesariamente con el artículo 11.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que dispone:

“3. – Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, en el que deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.”

Es por ello que ha de subrayarse la importancia que tiene en el expediente de elaboración de la norma el momento (art. 11 Ley 8/2003) en el que se solicita el preceptivo informe de legalidad correspondiente a esta Dirección en tanto dicha exigencia proviene de una norma con rango de Ley. Como se ha dicho, ello se hará una vez recabados el resto de informes preceptivos, a excepción del que efectúa el control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, que tras incorporarse a la solicitud complementan el oportuno examen de legalidad global y también definitivo no sólo de la norma en su redacción final sino de todo el proceso de gestación de la iniciativa proyectada.

No obstante, con ánimo de colaborar a la pronta y correcta tramitación del expediente, procedemos a emitir el siguiente informe de legalidad, en el entendimiento de que las carencias procedimentales advertidas serán puntualmente subsanadas, en respuesta a este informe, antes de la promulgación de la orden que se nos somete a consideración.

En relación a las observaciones realizadas en los informes preceptivos, la memoria de procedimiento señala que se han recogido todas las cuestiones de técnica legislativa, formales y procedimentales señaladas en el informe jurídico departamental y también se han tenido en cuenta para la redacción del texto final las observaciones realizadas por Emakunde.

Respecto de las alegaciones recibidas en los tramites de consulta pública y audiencia, la memoria especifica evidencia que ha existido el debido proceso de análisis y valoración de las mismas.

En general, por tanto, el proyecto se ajusta -con las observaciones que se harán constar más adelante- en lo relativo a su elaboración, a lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017, por el que se aprueban instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

III. OBJETO Y COMPETENCIA

Según establece el proyecto remitido, la Orden tiene como objeto crear dentro del régimen de arrendamiento de las viviendas de protección oficial de régimen general, la especialidad del alquiler asequible para las personas o unidades convivenciales con ingresos ponderados anuales entre 21.000 y 39.000 euros y las viviendas de protección oficial de régimen tasado autonómico e incentivar su promoción en consonancia con el resto de actuaciones de fomento al alquiler y otras formas de uso de las viviendas y edificios residenciales.

Con relación a dicho objeto señalar que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la competencia exclusiva en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía, por lo que la norma es jurídicamente viable desde el punto de vista competencial.

La STC 152/1998 declaró la indiscutible titularidad competencial de la comunidad autónoma del país vasco en materia de vivienda, lo que faculta a esta para desarrollar una política propia, sin perjuicio de que tal competencia se halle limitada por otras estatales que dan cobijo a las normas estatales que fijan las directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos entre ellos el de la vivienda y en particular a la actividad promocionable.

La ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, prevé en su artículo 7.4 que las administraciones competentes en materia de vivienda orientaran los recursos disponibles en dicha materia con carácter preferente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler para destinarla a los colectivos más desfavorecidos.

Diversas sentencias del Tribunal Constitucional (Ej.: FJ 32; 98/2001, FJ 8 y 36/2012, FJ 8) han establecido criterio “*ratione materiae*” sobre la regulación de los procedimientos subvencionales, es decir que su regulación corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de la distribución de competencias que establece el art. 149.1 CE en cada sector o materia.

Por su parte la STC 130/2013 viene a concluir en el fundamento jurídico octavo, lo siguiente: “En definitiva, en la regulación del procedimiento administrativo de las subvenciones, nos encontramos con una situación de concurrencia competencial. Por un lado, y de acuerdo con lo que dispone el art. 149.1.18 CE, el Estado puede regular, desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común, mientras que las Comunidades Autónomas pueden establecer «las especialidades derivadas de la organización propia».

La competencia del Departamento Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, se asienta en el artículo 26.4º de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, en el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y en el Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

Por su parte, la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021 incluye la posibilidad de que el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes regule mediante orden el acceso a las viviendas de protección oficial de las personas o unidades convivenciales con ingresos ponderados entre 15.000 y 39.000 euros al que denomina alquiler asequible.

Respecto a la forma a adoptar por la disposición que se examina, de total conformidad con lo manifestado en el informe Jurídico Departamental incorporado al expediente, se considera que la orden se ajusta a lo dispuesto en el art. 51.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, en relación con el art. 59.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, y, en particular, al mandato contenido en la anteriormente mencionada Disposición Adicional Duodécima de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021, así como en los artículos 12.1 y 41.2 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

Por lo tanto, en cuanto al ámbito competencial habilitante y al marco normativo, quien suscribe considera que existe soporte suficiente para el dictado de la norma informada.

IV. EXAMEN DEL PROYECTO

El proyecto remitido consta de una parte expositiva, 7 artículos, tres disposiciones adicionales y dos finales.

La parte expositiva hace referencia a las finalidades perseguidas, los principios inspiradores y las razones que aconsejan su aprobación por lo que se considera correcta.

Pasando a la parte dispositiva del proyecto normativo, el Artículo 1 contempla el objeto de la norma que dice textualmente:

“La presente orden tiene como objeto crear la especialidad del alquiler asequible dentro del régimen de arrendamiento de las viviendas de protección oficial de régimen general destinadas a las personas o unidades convivenciales con ingresos ponderados anuales entre 21.000 y 39.000 euros y las viviendas de protección oficial de régimen tasado autonómico e incentivar su promoción en consonancia con el resto de actuaciones de fomento al alquiler y otras formas de uso de las viviendas y edificios residenciales.”

Entendemos que dicha redacción puede resultar confusa y deberían especificarse con mayor claridad los dos regímenes en los que se pretende crear la especialidad, uno el del arrendamiento de las viviendas de protección oficial de régimen general y otro el de las viviendas de protección oficial de régimen tasado autonómico, por lo que se somete a consideración del tramitador una posible modificación de dicha redacción que permita diferenciar más claramente ambos supuestos.

El Artículo 2 establece la distribución de las viviendas incorporadas al procedimiento de adjudicación de alquiler asequible viniendo a establecer dos subgrupos de adjudicación en función del volumen de ingresos ponderados y estableciendo la obligatoriedad de reservar al menos el 50% de dichas viviendas al subgrupo con menores ingresos ponderados, esto es el subgrupo de ingresos ponderados anuales entre 21.000 y 30.000 euros. No hay observación de legalidad específica para el mismo.

El Artículo 3 en sus párrafos 1 y 2 viene a delimitar las rentas máximas en régimen de alquiler asequible, estableciendo dos limitaciones dentro de cada subgrupo de ingresos ponderados, una lineal fija por metro alquilado y otra derivada de un porcentaje sobre un índice variable en función del municipio, como es el índice EMAL.

El párrafo 3 establece una excepción para las localidades de Donostia-San Sebastián, Bilbao y Getxo justificando dicha excepción dada su situación de ámbitos territoriales especialmente tensionados.

El párrafo 4 establece un límite de precio a los anejos vinculados con la vivienda y el párrafo 5 regula la actualización de los precios de alquiler de las viviendas sometidas al régimen regulado.

Observaciones de legalidad. Se considera que, dada su trascendencia, el título del artículo también debería hacer referencia al régimen de actualización de rentas que regula.

Por otra parte, el apartado 3 establece una excepción referida a “ ámbitos territoriales especialmente tensionados al día de hoy” pero, ni especifica los criterios que dan lugar a dicha calificación, ni contempla la posibilidad de que los municipios mencionados dejen de serlo, o de que otros municipios pasen a serlo, por lo que consideramos que en los términos en los que está redactada resulta arbitraria y debería, o bien suprimirse, o bien redactarse en unos términos que permitan la futura inclusión o exclusión de otros municipios dentro de su ámbito de aplicación.

Los Artículos 4 y 5 regulan respectivamente, el plazo mínimo de duración del uso en alquiler por parte de las personas tenedoras de las viviendas acogidas al régimen de alquiler asequible y, la regla de conversión en metros cuadrados construidos aplicable en el régimen de alquiler asequible.

Se considera que el ordinal de dichos artículos debería ser el inverso, puesto que el contenido del artículo 5 complementa el contenido del artículo 3 en cuanto a la determinación del importe máximo de la renta, y el contenido del artículo 4 está directamente relacionado con el del artículo 6.

El Artículo 6 regula el importe de las ayudas a percibir por quienes se acojan al régimen de arrendamiento asequible diferenciando por importes entre las ayudas a los promotores de viviendas para alquiler asequible y las de los titulares de viviendas en arrendamiento protegido que desean continuar destinando las viviendas al alquiler asequible. No hay observación de legalidad específica para el mismo.

El Artículo 7 regula el contenido mínimo que deberán incorporar los convenios a suscribir con los promotores privados para la gestión de las promociones de viviendas protegidas en régimen de alquiler asequible. No hay observación de legalidad específica para el mismo.

La Disposición Adicional Primera dispone la publicidad del importe de los créditos consignados para la financiación de las ayudas reguladas en el borrador de la orden; de la relación de beneficiarios/as de las actuaciones protegibles objeto de ayudas, así como del importe de las concretas ayudas concedidas a los mismos/as. Únicamente señalar que en el apartado primero la referencia a la propia norma debería ir en minúscula.

Las Disposición Adicional Segunda limita el volumen total de ayudas a conceder dentro de cada ejercicio presupuestario, a la correspondiente consignación o la que resulte de su actualización y establece con carácter obligatorio la publicación del agotamiento del crédito disponible para las ayudas. No hay observación de legalidad específica para el mismo.

La Disposición Adicional Tercera establece que las solicitudes que reúnan todos los requisitos para ser atendidas y no puedan serlo, únicamente por agotamiento del crédito disponible para el ejercicio presupuestario, podrán ser resueltas en el ejercicio económico siguiente, siempre y cuando el solicitante dirija un escrito a la Delegación Territorial correspondiente, manifestando su intención de mantener su solicitud en las mismas condiciones. No hay observación de legalidad específica para el mismo.

La Disposición Final Primera es una disposición que modifica un artículo 47 bis y adiciona un Capítulo Vi a una misma norma. El problema con esta disposición es que en el texto del proyecto reglamentario que se informa (el último) han resultado suprimidos los términos que identifican la norma que se pretende modificar.

La Disposición Final Segunda hace referencia a la entrada en vigor de la norma y no hay observación de legalidad específica para el mismo.

Como observaciones generales al proyecto señalar que:

- A pesar de la revisión realizada tras el informe de Emakunde, sería conveniente volver a revisar el texto de los artículos 2, 7 y Capítulo VI, incorporado por la Disposición Final Primera, desde una perspectiva de uso inclusivo y no sexista del lenguaje.

- Quien suscribe no comparte el criterio de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes respecto a la terminología empleada en el proyecto normativo y su falta de adecuación a la empleada por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. Debe tenerse en cuenta que la terminología empleada en el proyecto normativo no tiene amparo a rango de ley, dado que fue suprimida de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.

Lo cierto es que la Ley 3/2015 entro en vigor hace más de seis años y su Disposición Transitoria Segunda establece la vigencia de los reglamentos reguladores de la vivienda de protección pública en todo aquello que no se oponga a la misma hasta que se dicten y entren en vigor los reglamentos de desarrollo que suplan a los vigentes en el momento de la aprobación de la misma. Dicha Disposición transitoria no habilita por tanto para que disposiciones reglamentarias de nueva creación incorporen terminología divergente de la contenida en la norma legal de la que, en definitiva, traen su razón de ser. Es más, la propia dispersión normativa de rango reglamentario y la muy difícil labor adaptativa que exige al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, hacen prever que no pueda realizarse simultáneamente en todos los reglamentos, por lo que la divergencia terminológica a nivel reglamentario, antes o después, se producirá. Por ello entendemos que la nueva normativa debe incorporar la nueva terminología.

Consideramos que, tras la pertinente adaptación terminológica sería procedente una disposición transitoria en la norma, al objeto de incorporar las referencias necesarias para interpretar la misma en concordancia con las nomenclaturas de la reglamentación actualmente vigente, hasta que se materialice la actualización de la que dicha reglamentación se encuentra pendiente.

Dicho esto, es cierto que parte de la disposición proyectada modifica y se adiciona a una orden que contiene dicha terminología anterior, en cuyo caso, teniendo en cuenta lo establecido en la Directriz Séptima del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, que textualmente establece: " Esas modificaciones pretenderán insertar en el texto antiguo una nueva redacción de forma que se integre totalmente el contenido

de la norma de modificación en la modificada.”, sí consideramos procedente, en aras de la mencionada integración y uniformidad terminológica de la propia norma modificada, el mantener las nomenclaturas empleadas en el proyecto normativo en la disposición modificativa.

Por lo tanto, resumiendo, quien suscribe considera que el proyecto normativo debería adaptarse a la terminología establecida en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, excepto en lo que al contenido de la Disposición Final Primera se refiere, en la que si puede considerarse adecuado y procedente mantener una terminología concordante con la de la norma modificada.

CONCLUSIONES

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden sometido a nuestra consideración, con las observaciones que figuran en el cuerpo del informe, y siempre que se proceda a subsanar la acreditación de los trámites señalados en el Fundamento II.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria- Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.

