



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES, SOBRE DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS Y RENTAS MÁXIMAS DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA Y EL CANON DE LOS ALOJAMIENTOS DOTACIONALES

56/2022 IL – DDLCN
DNCG_ORD_10211/21_08

I. INTRODUCCIÓN

Por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, con fecha 12 de mayo de 2022, se ha solicitado, de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de orden mencionado en el encabezamiento.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

II. ANTECEDENTES

El presente informe se emite, a su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1 i) del 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 artículo 15.1 c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

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



La ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en su artículo 5 establece los asuntos sobre los que corresponde al Servicio Jurídico Central la emisión de informe de legalidad, entre ellos los *“Proyectos de disposiciones de carácter general, en los supuestos que se determinen reglamentariamente y cuando no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi”*.

Además de la solicitud de informe y del proyecto de orden de referencia, el expediente remitido consta de órdenes de inicio, de aprobación previa, todas ellas del Consejero, así como del informe preceptivo de la (1) asesoría jurídica departamental, (2) memoria justificativa y económica de la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, (3) documentación justificativa de haberse realizado el trámite de consulta pública previa, (4) informe de impacto de género, (5) la solicitud del informe de la Dirección de Normalización Lingüística, que aún no se ha emitido.

En general, tal y como se preveía en la orden de inicio, 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. LEGALIDAD

Nos remitimos en su totalidad al extenso informe jurídico del Departamento, y nos limitaremos, para evitar reiteraciones innecesarias, a las cuestiones que pudieran necesitar un análisis jurídico añadido, debido a su trascendencia y en aras de una mayor seguridad jurídica.

III.1.- Objetivo del proyecto de orden

El objetivo del proyecto de orden es actualizar los precios para adecuarlos a las circunstancias actuales, modulando tanto el precio de las viviendas de protección social como las viviendas tasadas de régimen autonómico. La década transcurrida desde la última orden hace necesaria la adecuación de dichos precios, a la vista de la evolución de los costes de la construcción y de la capacidad adquisitiva de los demandantes de vivienda, en cualquiera de sus regímenes.

Se distingue, por un lado, el ajuste al alza del sistema de cálculo de los precios máximos de vivienda, con el objetivo de favorecer la promoción de programas con mayor número de viviendas y tamaño más reducido. Por otro lado, se revisa a la baja el precio de las viviendas protegidas de régimen tasado. También regula el precio máximo aplicable a la figura de vivienda protegida en régimen de alquiler, y se actualiza el régimen de los precios de venta de las viviendas protegidas que, temporalmente, se destinan a arrendamiento.

La justificación de estas decisiones viene debidamente argumentada, tanto en la memoria justificativa como en la memoria económica.

III.2.- Desarrollo reglamentario. Naturaleza jurídica del proyecto de orden

En cuanto a la competencia, suscribimos los razonamientos del informe jurídico del departamento cuando afirma que el Gobierno Vasco dispone de competencia para la aprobación del proyecto de orden que nos ocupa y que ello no implica intromisión alguna en las competencias municipales, ni de las diputaciones forales, acomodándose al esquema competencial predeterminado por la Ley de Vivienda

La cuestión de la naturaleza jurídica del proyecto de orden es de capital importancia, dado que de esta naturaleza se derivan diferentes exigencias como son la elección del rango del instrumento jurídico (orden o decreto) o los informes preceptivos a nivel procedimental (Dictamen de COJUA o informe de legalidad).

La principal cuestión a dirimir es la de si estamos ante un *Reglamento meramente ejecutivo* o ante un *Reglamento con valor normativo*. Como es sabido, los reglamentos ejecutivos

son aquellos que se dictan en desarrollo de una norma de rango legal, completando y particularizando su regulación, de forma que se encuentran directamente ligados a esa ley. Los Reglamentos con carácter normativo son los que deben ser dictados por el titular de la potestad reglamentaria originaria, salvo habilitación legal expresa.

La orden objeto de informe viene a sustituir la Orden de 3 de noviembre de 2010, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sobre determinación de precios máximos de viviendas de protección oficial y su modificación de 2012 (en adelante Orden de 2010).

Esta Orden de 2010 fue fruto de la habilitación legal del art. 6 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 (en adelante Decreto 39/2008).

Con posterioridad, se aprobó la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante Ley de Vivienda). Y esta ley, en su artículo 25.1, recoge otra habilitación legal a favor del Consejero de vivienda donde dice que *“se establecerán por orden del consejero o consejera del departamento competente en materia de vivienda los precios o las rentas de referencia de las viviendas de protección pública y sus anejos vinculados, así como el importe del canon de los alojamientos dotacionales”*.

Es preciso señalar que el Decreto 39/2008 sigue vigente tras la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, en la medida en que no contradiga la misma.

Por tanto, a diferencia de la Orden de 2010, que tenía su habilitación en un Decreto, la Orden que nos ocupa y que viene a sustituir la anterior tiene su habilitación principalmente en la Ley de Vivienda de 2015 y en menor medida en el Decreto 39/2008.

Es decir, la naturaleza jurídica del presente proyecto de orden bebe de dos fuentes, dado que, por un lado, se fundamenta en el art. 25.1 de Ley de Vivienda, constituyendo esta ley su ley de cabecera. Sin embargo, también es desarrollo del Decreto 39/2008, y así lo establece su artículo 6.

En el primer caso, se trataría de una potestad reglamentaria originaria, que en principio debería corresponder al Gobierno y no a un Consejero. No obstante, podemos afirmar que la orden objeto de estudio es una norma de carácter ejecutivo y complementario. Y ello, a la vista

del contenido de la orden, que se dirige a concretar aspectos de una materia suficientemente regulada en la Ley de Vivienda y en el Decreto 39/2008 y de lo dispuesto en el art. 25.1 de la propia Ley de Vivienda que habilita directamente al Consejero.:

"1. El precio o la renta de referencia de las viviendas de protección pública y sus anejos vinculados, así como el importe del canon de los alojamientos dotacionales, se establecerán por orden del consejero o consejera del departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco en función de la superficie de aquellos. A estos efectos se considerará también el tipo de vivienda o alojamiento, su ubicación geográfica, su régimen de tenencia, estado de conservación, antigüedad y otros aspectos que se establezcan motivadamente."

Y de que, como ya hemos advertido también, no deja de ser un desarrollo del Decreto 29/2008 que, en este punto, no contradice lo dispuesto en la Ley de vivienda y sigue siendo por ello vigente.

En definitiva, entendemos que, aunque el proyecto de orden se dicte al amparo de la Ley de Vivienda, también lo hace al amparo del Decreto 39/2008 que sigue vigente. En tal sentido, el decreto es una norma dictada por el titular de la potestad reglamentaria originaria y, consiguientemente, la presente orden un reglamento ejecutivo de la misma.

Este razonamiento nos lleva a descartar la necesidad de dictamen de la COJUA, siendo suficiente el presente Informe de Legalidad del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

III.3.- Confusión terminológica

Llama la atención, y así se señala en el informe jurídico del departamento, la falta de adecuación de su contenido a la terminología empleada por la Ley de Vivienda. La terminología que emplea el proyecto de orden sigue aún hoy la estela de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo antes de su modificación, y probablemente responde también a la dispersión normativa de rango reglamentario anterior a 2015, que sigue vigente.

Solo queda, en este punto, reiterar la necesidad apuntada por la asesoría jurídica del Departamento de efectuar, en un futuro próximo, la adecuación de toda la normativa vigente a la terminología de la Ley de Vivienda.

III.3.- Cuestiones procedimentales

En cuanto a la tramitación de la norma, consta en el expediente la extensa memoria económica donde se justifica suficientemente la necesidad de la orden desde el análisis del mercado de la vivienda concluyendo, entre otras cuestiones, que: *“los costes de construcción se han disparado en este último año, dificultando la actividad de edificación de vivienda nueva debido a fuertes tensiones inflacionistas en los mercados internacionales de materias primas y suministros clave del sector de la construcción.”*

No obstante, analizado el expediente, consideramos que es preciso solicitar el preceptivo Informe de Impacto en función de género y el de verificación que emite Emakunde, como acertadamente señala ya la asesoría jurídica departamental en su informe jurídico: *“Informe de impacto en función de género. Tratándose de una disposición de carácter general, la norma proyectada debe ser evaluada sobre su impacto en función del género, de conformidad con lo establecido en el apartado 2.1 de la directriz primera de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas mediante Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 21 de agosto de 2012, y, por tanto, con ocasión de serle requerido a Emakunde su informe de verificación en relación al proyecto de orden, el mismo debe ir acompañado del preceptivo informe de impacto en función del género en los términos previstos en el anexo I”.*

En la Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transparencia por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de orden que nos ocupa se señala que no es preceptivo solicitar el informe de Emakunde, por entender que es de aplicación la excepción prevista en el apartado 2 a) de la Directriz Primera de las Directrices para la

realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de febrero de 2007. La razón esgrimida para aplicar esta excepción es que *su contenido no afecta de modo decisivo a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía desde la consideración de la perspectiva de género.*

No podemos compartir esta última afirmación dado que en el propio expediente constan datos sobre la situación de mayor vulnerabilidad y menores ingresos de las mujeres, siendo de dicho sexo un mayor número de solicitantes. Y, a la vista de que, en la mayoría de modificaciones realizadas con la nueva orden, el resultado es un aumento de los costes para los y las solicitantes de este tipo de viviendas, resulta materialmente muy conveniente (además de procedimentalmente necesario) que se analicen los efectos de la orden sobre ese punto, a fin de que Emakunde pueda realizar la verificación de las consideraciones departamentales, en los términos indicados en la normativa sobre el procedimiento de evaluación de impacto de género que ya hemos citado.

IV. CONCLUSIÓN

Favorable, siempre que se atiendan las observaciones contenidas en el cuerpo del dictamen y, en especial, insistiendo en la preceptividad del Informe de Impacto en función de género y el de verificación que emite Emakunde y, cuando se reciba, se incorpore también al expediente el informe de normalización lingüística, a fin de respetar las normas que regulan la elaboración de disposiciones de carácter general.

Es cuanto tengo que informar.

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