



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO CON EL AYUNTAMIENTO DE SOPELA PARA LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS SECTORES ASU Y BAREÑO EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE SOPELA.

---

70/2020 IL - DDLGN

### I- ANTECEDENTES

El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes solicita de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, informe de legalidad en relación con el convenio citado en el encabezamiento.

Juntamente con la solicitud, el texto del borrador de convenio, y la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza su suscripción, el órgano solicitante acompaña también memoria explicativa e informe jurídico departamental, cuyas fechas no constan.

El presente informe de legalidad se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1 h) 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 relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del aún vigente Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento de éste la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco en los supuestos que se determinen reglamentariamente, desarrollo reglamentario abordado por Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que regula en su artículo 13.1.b) la

preceptividad del presente informe, y en su artículo 55 la necesidad de aprobación por el Consejo de Gobierno de esta iniciativa, por tratarse de un convenio a suscribir con una Administración Pública.

### II- LEGALIDAD

1. El objeto del convenio que informamos es la modificación del vigente convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Sopela/Sopelana (Bizkaia) para la promoción de viviendas de protección social en los sectores Asu y Bareño en el término municipal de dicha localidad bizkaína.



El convenio de colaboración que se procede a modificar es el rubricado con fecha 13 de junio de 2011, entre el entonces Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Sopela, para posibilitar una promoción de vivienda protegida en los citados sectores del término municipal referido.

El objeto fundamental de la actual modificación convencional es el acuerdo entre las dos Administraciones Públicas firmantes para, por un lado, destinar la parcela G del ámbito Asu del término municipal de Sopela a la promoción de vivienda pública en régimen de alquiler, y, por otro lado, para la actualización del convenio original a las previsiones normativas que han entrado en vigor desde la fecha de su firma, nueva regulación que está también detrás del primer concreto fin.

Ha de señalarse que en el convenio original se preveía la colaboración interadministrativa en la promoción de la vivienda pública indicada a través de la permuta de suelos de titularidad municipal por viviendas protegidas, una vez construidas, compromisos ambos de la Administración local y autonómica, respectivamente.

Siendo fundamentadas suficientemente (como en el convenio antecedente) las competencias y legitimación de las Administraciones Públicas intervinientes, y conforme a derecho sin duda el modelo de colaboración elegido entre Gobierno Vasco y Ayuntamiento de Sopela en esta materia de promoción de vivienda pública (aspectos sobre los cuales nos remitimos al informe departamental incorporado al expediente para evitar reiteraciones), destacaremos lo señalado expresamente en el texto para justificar los fines principales de la suscripción de la presente modificación convencional.

Dice en concreto su Exponendo Quinto:

“el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y el Ayuntamiento de Sopela comparten el propósito de destinar la parcela G del ámbito Asu del término municipal de Sopela a la promoción de vivienda pública en régimen de alquiler a fin de atender las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio, así como acomodar la actuación de las Administraciones Públicas a las nuevas previsiones que para la vivienda se contemplan en la normativa”.

Aunque no se refiere expresamente en el reproducido Exponendo la concreta o concretas adaptaciones a la normativa de que se trata, normativa que entró en vigor tras la firma del Convenio de 13 de junio de 2011, señalaremos que tienen que ver, por un lado y en primer término, con la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (LV), que en su artículo 7.4 dispone que el Gobierno Vasco y las administraciones públicas de carácter territorial orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos, preferencia que conlleva que, exceptuando los destinados a rehabilitación, el 80% de los recursos en materia se destinen a políticas de alquiler, porcentaje que se incrementará hasta el 100% en los cinco años siguientes a la publicación de la LV.

En estas previsiones legales de fondo sobre política de vivienda se justifica principalmente, a nuestro entender, el acuerdo de destinar dentro de la promoción pública a la que se refiere esta colaboración, la parcela denominada G del sector Asu, pendiente aún de ejecución a día de hoy, a vivienda protegida en régimen de alquiler, lo que no se contemplaba en el Convenio original, si

bien su Cláusula Quinta ya preveía la posibilidad de analizar el eventual destino de parte de la promoción a arrendamiento protegido, y es particularmente significativo al respecto de tal procedencia el dato contenido en la Memoria justificativa aportada en la iniciativa, de que en esta promoción de un total de 1.244 personas que han presentado solicitud de acceso a una vivienda, 714 han solicitado una vivienda en régimen de alquiler.

Por otro lado, y en segundo lugar, ese “acomodo a la nueva normativa” se corresponde también con el inicial ámbito temporal de vigencia del Convenio rubricado en 2011, teniendo en consideración lo previsto en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según la cual el Convenio perdería vigencia en el presente mes de octubre de 2020, aún pendiente de ejecución la promoción de vivienda, por lo que en la modificación que ahora se propone se introduce una renovada vigencia de 4 años desde su firma, prorrogables otros cuatro años adicionales (Cláusula Decimoquinta en su nueva redacción).

2. Antes de entrar en los términos concretos en los que se modifica el anterior Convenio de 13 de junio de 2011, comenzaremos por incidir en lo señalado en el reproducido Exponendo Quinto sobre el destino preferente de las viviendas públicas objeto de esta promoción a las personas que residen en el municipio de Sopela, lo que se traduce en el tenor de las Cláusulas Sexta y Séptima, objeto de modificación si bien no en este aspecto fundamental (el destino prioritario de las adjudicaciones de las viviendas a los vecinos del municipio), que ya se recogía en el Convenio original, por lo que no se hace ahora sino reproducir tal condición preferencial en la adjudicación del total de las viviendas, sean en régimen de venta o ahora en régimen de alquiler.

Así, en la citada Cláusula Sexta modificada se reitera que:

“El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se compromete a declarar único municipio interesado en la promoción de la totalidad de las viviendas a Sopelana.

En el caso de resultar alguna vivienda excedentaria en el procedimiento de adjudicación, la misma se destinará a cubrir demandas de viviendas existentes en otros municipios del Area Funcional”.

Asimismo, la Cláusula Séptima mantiene la exigencia del Convenio de 2011 de un período mínimo de empadronamiento de 3 años en el municipio de Sopela para poder acceder al procedimiento de adjudicación de viviendas.

Pues bien, entendemos que precisamente en relación con tales consideraciones habría de producirse la expresa modificación del anterior Convenio, y ello en atención también a la entrada en vigor de la nueva normativa tras la firma del Convenio, normativa que, como vamos a ver, conduce cabalmente a la exclusión de la referida preferencia geográfica, ya que, sin duda, los efectos prácticos de dichas previsiones nos sitúan ante una limitación convencional injustificada en la participación en el procedimiento de adjudicación de las viviendas, limitación dirigida a favorecer a los ciudadanos del municipio, con exclusión de otros, y ello salvo en aquella vivienda que resulte excedentaria.

La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, tiene en su esencia el garantizar en los procedimientos de adjudicación de viviendas públicas los principios de publicidad y libre concurrencia, y, según su artículo 3.e), la cohesión territorial que asimismo se persigue consiste en el reparto equilibrado de la cohesión social en el conjunto del territorio, procurando, de ese modo, la libertad de elección de domicilio, la movilidad geográfica y las condiciones básicas de la vida personal.

Dado que no existe desarrollo reglamentario de la LV en este aspecto, debemos tener presente, en primer lugar, la normativa vigente al respecto en cuanto no se oponga o contradiga la Ley de Vivienda (Disposición Transitoria Segunda LV), y que la presente iniciativa debe respetar. Así, el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de vivienda de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, disponía en su artículo 4.2 que mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales se regulará el funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda. Esa Orden es la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, por la que se regula el citado Registro de Solicitantes de Vivienda y los procedimientos de adjudicación de las viviendas de protección oficial y de los alojamientos dotacionales de régimen autonómico, parcialmente modificada por el Decreto 210/2019, de 26 de diciembre, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo y de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda (Decreto que fundamentalmente introduce un nuevo sistema de reserva de cupos a través de la baremación de distintas necesidades sociales).

El 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 su artículo 16.1 c), determina que es requisito básico y necesario para el acceso a cualquier vivienda de protección oficial el estar empadronado en el País Vasco, por lo menos uno de los futuros titulares de la vivienda.

Por su parte, la Orden de 15 de octubre de 2012, del Registro de Solicitantes de Vivienda, que lo desarrolla, estipula que la solicitud de demanda de vivienda para su inscripción en Registro de Solicitantes de Vivienda contiene la designación del municipio o de los municipios donde se demanda la vivienda (artículo 12. c y d); y que la resolución estimatoria de la solicitud recogerá de manera expresa, entre otros, el municipio o municipios de preferencia y el área o áreas funcionales de las que éste o éstos forman parte (artículo 15.3).

Esta Orden establece, además, normas específicas para la adjudicación de vivienda en régimen de arrendamiento por el Departamento de Vivienda, y señala que la Orden de inicio determinará el municipio en que se ubique la promoción (artículo 48.3 a). Igualmente, dispone que la incorporación al procedimiento de adjudicación de vivienda es voluntaria y que entre los criterios de baremación están, entre otros, la antigüedad de la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda. A continuación se refiere un sistema de baremación con la introducción de un sistema de reserva de cupos en aras a la cohesión social (operado por el Decreto 210/2019).

La exclusión total e incondicionada de otros posibles solicitantes de vivienda no empadronados en el municipio sin la modificación de la normativa reglamentaria que acabamos de citar no podría encontrar amparo directo en una previsión de la LV, especialmente si no se acompaña de una explicación y justificación suficiente de la medida, es decir, si no existe, como en el presente caso, una previsión expresa que justifique el separarse de la regla general, con perjuicio claro para esos terceros excluidos.

Debemos tener en cuenta que cualquier diferenciación o singularidad puede resultar discriminatoria por carecer de una justificación objetivamente razonable, sobre todo enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora. La restricción debería justificarse en el presente expediente de manera razonada y proporcionada a los fines perseguidos, y analizarse la medida en relación con el respeto a los derechos individuales contenidos en las actuales normas reguladoras de la adjudicación de viviendas de protección, así como con las necesidades derivadas de la cohesión social y territorial, y la movilidad geográfica, tal y como exige el precepto legal.

Lo mismo cabe decir en cuanto a la previsión de que, en segundo término, en el caso de resultar alguna vivienda excedentaria en el procedimiento de adjudicación, se destine a cubrir demandas procedentes de otros municipios del Área Funcional.

En suma, a nuestro entender, el compromiso del Departamento limita convencionalmente, pero de forma injustificada, la libertad de participación de los ciudadanos de otros municipios vascos en el procedimiento de adjudicación de las viviendas, posibilidad que está garantizada con carácter general por el Decreto 39/2008, y por la Orden de 15 de octubre de 2012, sin que exista una justificación objetivamente razonada para ello, al tiempo que altera el procedimiento general de asignación de las viviendas de la promoción, al inicio y las que al final hubieran quedado sin adjudicar.

Por lo anterior, el Convenio de 13 de junio de 2011 habría de ser modificado en el citado extremo (Cláusulas Sexta y Séptima), y no mantenerse a través del convenio de modificación que se propone la condición de acceso preferencial a la adjudicación de las viviendas para los residentes en el municipio, y por el contrario abrirla a otros ciudadanos y ciudadanas de la CAPV, con el respeto, eso sí, en el proceso de adjudicación, a los criterios fijados en la normativa de aplicación, como es el nuevo sistema de cupos previsto en la Orden de 15-10-12, e introducido por el Decreto 210/2019, de 26 de diciembre.

Al respecto de la importancia de la necesaria consideración en el proceso de adjudicación de viviendas públicas y alojamientos dotacionales del citado renovado sistema de cupos y baremación, entendemos necesaria su constancia expresa no sólo en la Cláusula Sexta sino también en la Cláusula Séptima del texto.

3. En relación a otras consideraciones de legalidad sobre la iniciativa que informamos, entiende este informante básicamente satisfechas las exigencias legales (artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco) sobre la naturaleza jurídica administrativa y el contenido mínimo de este tipo de convenios, si bien consideramos que el calado de las modificaciones propuestas, así como las de ajuste a la legalidad que por nuestra parte planteamos, podrían conducir a la aprobación de un nuevo íntegro convenio que sustituiría al anterior de fecha 13 de junio de 2011.

4. En el horizonte descrito de “acomodar la actuación de las Administraciones Públicas a las nuevas previsiones que para la vivienda se contemplan en la normativa” (Exponendo Quinto) –si bien, añadimos, en toda su debida extensión, como acabamos de apuntar - ha de entenderse como objeto central de la presente modificación convencional el propósito renovado de las partes de introducir la adjudicación de viviendas protegidas en régimen de alquiler, y en ese sentido

destinar la parcela G del ámbito Asu del término municipal de Sopela a la promoción de vivienda pública a tal régimen.

Como ya hemos adelantado, es la citada Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, la que fundamenta tal destino, al disponer que el patrimonio público del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene entre sus objetivos “potenciar actuaciones de iniciativa pública relacionadas con la promoción, urbanización y construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o alojamientos dotacionales, con el fomento de la vivienda de alquiler, con la regeneración y la renovación urbana y con la rehabilitación de la edificación y del patrimonio edificado residencial” (artículo 14). Además, la antes referida disposición final cuarta de la LV dispone que “en las políticas de vivienda a las que se refiere el artículo 7.4 de esta ley, en las que la asignación de recursos públicos en materia de vivienda se destinará al alquiler en un 80 %, exceptuando los destinados a rehabilitación, dicho porcentaje se incrementará hasta llegar al 100 % en los cinco años siguientes a la fecha de publicación de esta ley”.

5. Dado que con la presente modificación del Convenio de 2011 se prevé la cifra de 39 en las viviendas a edificar en la parcela G del sector Asu (Exponendo Quinto y Cláusula Decimotercera), las que excedan de las 26 que serán entregadas en permuta al Ayuntamiento de Sopela serán transmitidas a la Sociedad Pública ALOKABIDE, S.A., para que ésta se encargue de sus gestión en arrendamiento protegido, y al respecto convenimos con el informe departamental en la procedencia de que se justifiquen en el expediente las razones que motivan esta enajenación y las eventuales ventajas que esta solución supone frente a una gestión unívoca del patrimonio público del suelo.

6. De otro lado, y en relación con el aporte económico para las Administraciones firmantes, convendría, entendemos, efectuar e incluir en el expediente una previsión de los gastos que supone que el régimen parcial de disfrute de las viviendas a construir sea en alquiler (por ejemplo, conservación o administración), y también previsión de los ingresos que conlleva y que quedan afectos al patrimonio público del suelo.

También procedería recoger en la Cláusula Tercera la concreta valoración individualizada de las parcelas aportadas, así como breve referencia a la escritura pública en la que se formalizó la permuta de las mismas y su contenido.

Asimismo, en relación a las actuaciones que el GV se compromete a realizar, bien a través del Departamento competente en la materia –mención uniforme a tal Departamento gubernamental que habría de respetarse a lo largo de todo el texto-, bien a través de la Sociedad Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A., habrían de cuantificarse los correspondientes gastos derivados de dichas actuaciones (Cláusula Decimotercera).

7. Finalmente, entendemos necesario señalar en el texto un plazo concreto para la contratación y ejecución total de las obras de urbanización de las viviendas, pues recogiendo expresamente en el convenio original el plazo máximo de 3 años, ahora se amplía al “periodo de vigencia del presente Convenio”, período total de vigencia que se fija (en cumplimiento de lo dispuesto en la DA 8ª de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) en “cuatro años a contar desde su

firma”, lo que, por otro lado, habría de aclararse si lo es ampliando el inicialmente recogido, pues no olvidemos que se señala al momento de modificarse la Cláusula Decimoquinta del Convenio anterior.

### **III- CONCLUSIÓN**

Emitimos informe desfavorable sobre la iniciativa, singularmente en lo que hace referencia a las condiciones de acceso a la adjudicación de las viviendas según se recoge a lo largo del texto y en particular en las Cláusulas Sexta y Séptima del mismo.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a dieciséis de octubre de dos mil veinte.