
URÍA MENÉNDEZ

Decreto Ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto

15 de junio de 2020

1. Introducción

- El 5 de junio de 2020 el gobierno de la Comunidad Valenciana (*Consell*) aprobó un Decreto Ley para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de las administraciones públicas de la citada comunidad autónoma (el “**Decreto Ley**”).
- El Decreto Ley fue publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* del día 11 de junio de 2020 y entró en vigor el día 12.
- Aunque tiene plenos efectos desde su entrada en vigor, el Decreto Ley deberá ser ratificado por el parlamento autonómico (*Les Corts*), que podrá tomar una de las siguientes decisiones: ratificarlo, derogarlo o, incluso con posterioridad a la convalidación, tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y, en su caso, introducir enmiendas a su actual contenido.
- Además de reforzar los derechos de tanteo y retracto en supuestos de transmisión de vivienda protegida, el Decreto Ley sujeta determinadas transmisiones de vivienda libre a los derechos de adquisición preferente que se enumeran a continuación:
 - Derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de viviendas que hubiesen sido adquiridas mediante **dación en pago** de deuda con garantía hipotecaria.
 - Derecho de retracto en las transmisiones de viviendas que hubiesen sido adquiridas en un proceso judicial de **ejecución hipotecaria** o en un procedimiento de **venta extrajudicial en sede notarial**.
 - Derecho de tanteo y retracto en las siguientes operaciones de compraventa:
 - En las transmisiones de **edificios con un mínimo de cinco viviendas**, cuyo destino principal sea el residencial, cuando se transmita un porcentaje igual o superior al ochenta por ciento de dicho edificio, y aun cuando dicha operación se realice mediante la venta de acciones o participaciones sociales de mercantiles cuyo objeto social esté vinculado con la actividad inmobiliaria.

- En las operaciones de venta referidas a **diez o más viviendas**, aun cuando dicha operación se realice mediante la venta de acciones o participaciones sociales de mercantiles cuyo objeto social esté vinculado con la actividad inmobiliaria.
- El Decreto Ley modifica las siguientes normas:
 - Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana (la “**Ley de Vivienda**”).
 - Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la *Comunitat Valenciana*.
 - Decreto 75/2007, de 18 de mayo, del *Consell*, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda.
- A continuación se resumen las principales disposiciones del Decreto Ley.

2. Derechos de adquisición preferente por la administración pública: supuestos

Antecedentes

Con respecto a las viviendas de protección pública, ya existía derecho de tanteo y retracto en favor de la *Generalitat* en supuestos de transmisiones *inter vivos*, voluntarias o derivadas de un procedimiento de ejecución patrimonial, con algunas excepciones (en virtud de los artículos 50 a 53 de la Ley de Vivienda, que el Decreto Ley deroga y sustituye).

Supuestos de tanteo y retracto en vivienda de protección pública

El Decreto Ley atribuye a la administración pública los derechos de adquisición preferente en segundas y posteriores transmisiones *inter vivos* de viviendas de protección pública y sus anejos, tanto gratuitas como onerosas, y sean voluntarias o derivadas de un procedimiento de ejecución patrimonial o realización patrimonial extrajudicial, durante todo el periodo en que se mantenga la calificación¹.

Se exceptúan los casos de adjudicación por disolución de la sociedad de gananciales y de extinción del condominio.

Supuestos de tanteo y retracto en vivienda libre

El Decreto Ley amplía los derechos de tanteo y retracto para incluir las transmisiones de vivienda libre (primeras y posteriores) que se produzcan a partir de su entrada en vigor (12 de junio de 2020), en los siguientes supuestos:

¹ Según la disposición transitoria 2.^a del Decreto Ley, estos derechos se aplican, desde el 12 de junio de 2020, a la segunda y sucesivas transmisiones de las siguientes viviendas de protección pública: (i) si son de promoción privada, cuando la calificación definitiva sea posterior al 21 de abril de 2005 (entrada en vigor de la Ley de Vivienda); y (ii) si son de promoción pública, durante toda la vigencia de su régimen de protección siempre que se establecieron estos derechos en dicho régimen (aunque la calificación definitiva sea anterior al 21 de abril de 2005).

- Cuando se trate de viviendas (y sus anejos) adquiridas, con posterioridad al 21 de mayo de 2005, mediante **dación en pago de deuda con garantía hipotecaria**.
- Cuando se trate de viviendas (y sus anejos) adquiridas, con posterioridad al 21 de mayo de 2005, mediante un proceso judicial de **ejecución hipotecaria** o en un procedimiento de **venta extrajudicial** en sede notarial (en estos supuestos solo existe derecho de retracto²).
- En las transmisiones de **edificios con un mínimo de cinco viviendas**, destinados principalmente a uso residencial, cuando se **transmita un porcentaje igual o superior al ochenta por ciento de dicho edificio** (tanto en la modalidad de *asset deal* como de *share deal*).
- En las operaciones de venta referidas a **diez o más viviendas y sus anejos** (igualmente, tanto en la modalidad de *asset deal* como de *share deal*).

Para que existan derechos de adquisición preferente en casos de vivienda libre deben darse tres condiciones adicionales:

² El Decreto Ley genera a nuestro juicio importantes dudas interpretativas debido a la redacción de algunos preceptos o a su sistemática. Aquí encontramos un primer ejemplo: el reconocimiento únicamente de un derecho de retracto en el caso de viviendas que hayan sido objeto de ejecución judicial o extrajudicial podría hacer pensar que, en estos casos, puede ejercitarse solo esa concreta modalidad de adquisición preferente (retracto) y únicamente en el momento en el que tiene lugar la citada ejecución judicial o notarial. Esta interpretación podría encajar con algún otro precepto en el que parece que el Decreto Ley no condiciona la adjudicación judicial o notarial a la necesidad de propiciar antes el ejercicio del tanteo (sino solo el del posterior retracto).

Sin embargo, esa exégesis resulta incoherente con el hecho de que el Decreto Ley sujete al derecho de adquisición preferente, en todos los supuestos de vivienda libre, tanto la primera como las posteriores transmisiones. Además, de la disposición transitoria primera se desprende, más bien, que los derechos de adquisición preferente se aplican siempre que haya una transmisión (de cualquier tipo) cuando el vendedor hubiese adquirido la propiedad mediante adjudicación judicial o notarial (o dación en pago) posterior a 21 de abril de 2005. Por tanto, no se acaba de entender la lógica de aplicar solo el retracto en el apartado de ejecuciones judiciales o extrajudiciales. La incorrección gramatical del tiempo verbal usado (el futuro de subjuntivo: *hubieren sido adquiridas*) tampoco ayuda en la labor interpretativa.

- La vivienda debe ubicarse en las áreas de necesidad de vivienda declaradas por la Generalitat.

El Decreto Ley prevé la elaboración de un catálogo de áreas de necesidad de vivienda en el plazo de seis meses. Hasta ese momento, los derechos de adquisición preferente se aplicarán en las áreas establecidas en los anexos del Decreto Ley, que incluyen las tres capitales de provincia (Castellón, Valencia y Alicante), con sus áreas metropolitanas, así como los principales municipios de la Comunidad Valenciana.

- La vivienda o el edificio deben haber sido **adquiridos por el transmitente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda**, esto es, después del 21 de abril de 2005³.
- El tanteo y retracto del Decreto Ley es **subsidiario respecto de otros derechos de adquisición preferente de carácter legal**. El derecho de adquisición preferente de la administración pública valenciana en los supuestos de vivienda libre cede en favor de los

³ Este es otro ejemplo de redacción o sistemática que puede provocar confusión a la hora de interpretar el Decreto Ley.

De la literalidad de su disposición transitoria primera resultaría que esa condición (adquisición posterior a 21 de abril de 2005) es aplicable a todos los supuestos de *transmisiones singulares* (es decir, las transmisiones de vivienda libre enumeradas en el Decreto Ley).

Sin embargo, hay razones para pensar que la intención del *Consell* pudo ser que esta condición únicamente se aplique a las viviendas que se hubiesen adquirido (después del 21 de abril de 2005) mediante dación en pago, ejecución hipotecaria o venta extrajudicial. Una es que solo las letras a) y b) del artículo 10.1 del Decreto Ley hacen referencia a que las viviendas "*hubieren (sic) sido adquiridas*" (mediante dación en pago o ejecución judicial o notarial, respectivamente); en las letras c) y d), referidas a los otros dos supuestos (transmisión de edificio o de diez o más viviendas), no se hace ninguna mención a su previa adquisición. Otra es que la d.t. 1ª del Decreto Ley valenciano parece tener una clara inspiración en el artículo 2.1 del Decreto-ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, que reconocía el derecho de tanteo y retracto en supuestos de transmisiones derivadas de proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria.

Por ello, cabría interpretar que la d.t. 1ª del Decreto Ley solo se aplica a las letras a) y b) del artículo 10.1.

derechos de adquisición preferente de carácter legal (por ejemplo, el reconocido a comuneros o arrendatarios), salvo que sus beneficiarios no lo ejerciten.

3. Regulación y ejercicio de los derechos de adquisición preferente

Derecho de tanteo

- Para el ejercicio del derecho de **tanteo** el propietario de la/s vivienda/s o edificio deberá notificar a la conselleria competente en materia de vivienda, por cualquier medio que permita tener constancia, la decisión de enajenar. Deberá incluir los datos y la documentación relativa a las partes, la vivienda y el precio.
- El derecho de tanteo **podrá ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales** a partir del siguiente a la notificación.
 - *Ejercicio del derecho:* en caso de que se ejercite el tanteo por la administración, se notificará al transmitente y se procederá al pago del precio en el plazo de cuatro meses o el superior que se hubiese previsto para la transmisión que iba a realizarse.
 - *No ejercicio del derecho:* transcurridos los sesenta días (o antes, si la *Generalitat* notifica la renuncia al derecho), el propietario puede proceder a la transmisión.
- Los efectos de la **notificación caducan a los seis meses**. Si la transmisión se realiza una vez transcurrido dicho plazo, la notificación se tiene por no hecha y la administración podrá ejercitar el derecho de retracto.

Derecho de retracto

- El derecho de retracto se reconoce:
 - Cuando no se hubiera practicado la notificación exigida a efectos de tanteo o si en la notificación se omiten los requisitos establecidos.
 - Cuando, a pesar de que la administración haya optado por ejercitar el tanteo, se lleve a cabo la transmisión a un tercero.
 - Cuando la transmisión se haya realizado habiendo caducado los efectos de la notificación para el derecho de tanteo.

- Cuando la transmisión se haya realizado en condiciones distintas a las incluidas en la notificación.
- En casos de transmisión derivada de un procedimiento de ejecución patrimonial o venta extrajudicial.
- Para el ejercicio del derecho de **retracto**:
 - *en caso de transmisiones libres*, los adquirentes deberán notificar la operación **en el plazo de quince días naturales** a la *conselleria* competente en materia de vivienda;
 - *en caso de ejecución patrimonial o venta extrajudicial*, el organismo que realice la adjudicación deberá remitir el decreto de adjudicación o el acto traslativo del dominio **en el plazo de tres días** a la misma *conselleria*⁴.
- El plazo para el ejercicio del retracto es igualmente de **sesenta días naturales desde la notificación**:
 - *Ejercicio del derecho*: en caso de que se ejercite el retracto por la administración, se notificará al transmitente y se procederá al pago del precio en el plazo de cuatro meses (dos meses si se trata de ejecuciones patrimoniales o ventas extrajudiciales), salvo que se hubiera establecido un plazo de abono superior en la transmisión que da lugar al retracto.
 - *No ejercicio del retracto*: si transcurre el plazo previsto sin ejercicio del derecho, se entiende **renunciado** por parte de la administración.

Disposiciones comunes al tanteo y al retracto

- El plazo de sesenta días naturales puede ser ampliado o suspendido en determinadas circunstancias.

⁴ No se especifica si son días naturales o hábiles. Una interpretación sistemática nos llevaría a interpretar que se trata de días naturales, como todos los restantes plazos establecidos en el Decreto Ley. Sin embargo, el silencio en este caso debe llevar a aplicar la normativa administrativa general, según la cual han de considerarse días hábiles (art. 30.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Lo mismo si se aplica la legislación procesal (en los casos de ejecución judicial).

- El **precio** de adquisición por parte de la administración pública será el fijado para la transmisión que da lugar al tanteo o retracto. No obstante, en caso de vivienda de protección pública no podrá exceder del máximo legalmente establecido (según la regulación aplicable).
- Las viviendas adquiridas mediante el ejercicio del tanteo o retracto (y sus anejos) se califican como **viviendas protegidas con carácter permanente**.
- La transmisión y la adquisición de una vivienda o edificio sujetos a los derechos de adquisición preferente sin notificación a la conselleria competente en materia de vivienda, así como transmitirla sin autorización, o después de haber caducado los efectos liberatorios de la notificación o en condiciones distintas a las autorizadas, se considera **infracción grave** de acuerdo con la Ley de Vivienda, con sanciones de hasta 3.000 €. Esta cuantía puede verse incrementada hasta el beneficio obtenido y pueden imponerse medidas complementarias como inhabilitación temporal para construir viviendas de protección pública.

4. Otros preceptos de interés

- En las transmisiones de viviendas sujetas a derecho de adquisición preferente, los **notarios y registradores exigirán la acreditación de la notificación** a la *conselleria* correspondiente. Asimismo, los notarios comunicarán la transmisión en el plazo de veinte días naturales (si bien esta comunicación es independiente y no excluye a la de los interesados).
- **Los derechos de adquisición preferente se pueden ejercitar por la *Generalitat* en favor de otros entes públicos e incluso de terceros** (entidades sin ánimo de lucro, persona que posee la vivienda para satisfacer sus necesidades vitales o demandantes de vivienda de protección pública). Adicionalmente, la *Generalitat* puede ceder sus derechos en favor de los municipios y se prevé la posibilidad de suscribir convenios a tal efecto.
- La memoria económica del proyecto de Decreto Ley informa de que en los presupuestos de la *Generalitat* para el año 2020 se prevé una dotación global de 26.020.000 € para la realización de actuaciones en materia de adquisición de viviendas para su incorporación al parque público, mediante, entre otros procedimientos, el ejercicio del derecho de tanteo y retracto.
- Se introduce un **sistema de obtención u oferta de viviendas privadas para su puesta en alquiler** que se califica de “*voluntario*” pero que, sin embargo, incluirá necesariamente las inscritas en el Registro de viviendas deshabitadas y las adquiridas como consecuencia de los derechos de adquisición preferente (siempre que no se destinen a otros fines sociales) o de aquellas otras acciones dirigidas a garantizar el uso social de la vivienda.

5. Una reflexión final

En nuestra opinión, algunas de las disposiciones del Decreto Ley generan dudas de constitucionalidad (en vista, por ejemplo, del artículo 33 de la Constitución Española, sobre el derecho de propiedad; o de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas); o, incluso, de cumplimiento del artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (sobre derecho de propiedad).

Anexo: esquemas

Supuestos de existencia de los derechos de adquisición preferente

Vivienda de protección pública	Vivienda privada	
Cualquier tipo de transacción, subasta o dación en pago	Adjudicación en subasta judicial o notarial y dación en pago	Adquisición de, al menos, el 80% de un edificio residencial (con 5 o más viviendas) Adquisición de 10 o más viviendas

Esquema de ejercicio del derecho de tanteo



Esquema del ejercicio del derecho de retracto



Abogados de contacto



Elizabeth Torrecillas Power

Socia

+34 96 353 17 89

elizabeth.torrecillas@uria.com



Fernando Azofra Vegas

Socio

+34 91 586 07 87

fernando.azofra@uria.com



Diego Armero Montes

Socio

+34 91 586 45 98

diego.armero@uria.com



Héctor Nogués Galdón

Counsel

+34 96 353 17 82

hector.nogues@uria.com

BARCELONA
BILBAO
LISBOA
MADRID
PORTO
VALENCIA
BRUXELLES
LONDON
NEW YORK
BOGOTÁ
LIMA
SANTIAGO DE CHILE