

Expte. 21121V
C/I/8820/2021
JFT

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL DE CREACIÓ DE LA RED DE OFICINAS LOCALES DE VIVIENDA, REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA (XARXA LOCAL - XALOC).

Mediante comunicación interna de la Subsecretaría se adjuntó petición de informe jurídico sobre el asunto de referencia.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo, en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Objeto del informe.

Es objeto del presente informe pronunciarnos sobre el proyecto de decreto del Consell de creación de la Red de Oficinas Locales de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana (Xarxa Local - XALOC).

El proyecto de decreto sometido a informe consta de quince artículos, distribuidos en cinco Capítulos, más dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales. Consta igualmente de un Anexo al proyecto de decreto en el que se incluye un Convenio tipo entre la Generalitat y las entidades locales interesadas en la creación de la citada Red de Oficinas.

Segunda. Carácter del informe. Marco jurídico y competencial.

A) Carácter del informe

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el artículo 43.1.e) de

la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. De acuerdo con las previsiones del artículo 6 de la citada Ley 10/2005, el presente informe no tiene el carácter de vinculante, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados.

B) Marco Jurídico y competencial

La Generalitat tiene competencias para aprobar el proyecto de decreto sometido a informe, al amparo del **artículo 49.1.9ª de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana**, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

El **artículo 8 de la ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda**, establece el marco normativo para la colaboración y coordinación interadministrativa en materia de vivienda, previendo la posibilidad de establecer instrumentos de descentralización como los regulados en el proyecto de decreto sometido a informe.

C) Competencia para proponer la aprobación del proyecto de decreto

De acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 4 del decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat**, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones, la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática tiene asignadas “las competencias en materia de vivienda, y de regeneración urbana y sostenibilidad energética habitacional”.

Igualmente, el **artículo 1.1 del decreto 240/2019, de 19 de octubre, del Consell**, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y Funcional de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, establece que “La Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, es el máximo órgano responsable del Consell en materia de vivienda, de regeneración urbana y sostenibilidad energética habitacional”.

Cuarta. Cuestiones formales y de procedimiento.

La tramitación del proyecto normativo debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (LPAC), cuyo Título VI regula la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones; en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en cuanto a la tramitación y aprobación de disposiciones reglamentarias; en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat; y en el artículo 10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

I.- La LPAC regula la iniciativa legislativa, así como la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos en los art 129 y 133. A estos efectos, recordamos que el art 129 de la LPAC ha sido declarado por STC 55/2018, de 24 de mayo, contrario al orden constitucional de competencias en los términos del F.J. 7 b) de dicha sentencia, salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de determinados incisos del párrafo tercero del apartado 4.

El art 133 de la ley 39/2015 también ha sido afectado por la STC citada, pero entendemos que dicho precepto es de aplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de junio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que remite expresamente al mismo.

El art 133 de la LPAC establece lo siguiente:

*1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una **consulta pública**, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los **derechos e intereses legítimos de las personas**, el centro directivo competente **publicará el texto en el portal web** correspondiente, con el objeto de dar **audiencia** a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales*

puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

*3. La **consulta, audiencia e información públicas** reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá **prescindirse** de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Quando la propuesta normativa no tenga un **impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia**, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.*

II.- El artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, establece asimismo lo siguiente:

1. En la elaboración de los reglamentos se seguirán los trámites siguientes:

a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerías en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.

c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan

presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representado por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.

d) Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.

e) Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.

f) Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.

g) Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell cuando sea éste el órgano competente.

2. En aquellos reglamentos que versen exclusivamente sobre materias organizativas de la Presidencia y las consellerias, no serán preceptivos los trámites previstos en los apartados c), e) y f) del epígrafe anterior.

3. Las disposiciones de carácter general entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

III.- De conformidad con lo expuesto, el proyecto de decreto sometido a informe de esta Abogacía deberá ajustarse a las siguientes pautas procedimentales y ser acompañado de los siguientes actos e informes:

- a) Resolución del Vicepresidente Segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, en la que se acuerde el inicio del expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell. Consta en el expediente administrativo resolución de 16-6-2021 acordando el inicio de las actuaciones para la elaboración del proyecto normativo.
- b) Informe de la Subsecretaría de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, apartados 2 y 3, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. No consta incorporado al expediente el citado informe.
- c) Informe preceptivo y vinculante de la Conselleria con competencias en materia de Hacienda respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana. No consta incorporado al expediente el citado informe.
- d) Remisión a las Consellerias en las que pueda incidir el proyecto normativo al objeto de que emitan informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell. Consta en el expediente el citado trámite, así como las alegaciones presentadas por las distintas consellerias, así como el informe emitido en relación con las mismas por la Dirección General de Coordinación Institucional, de fecha 26-7-2021.
- e) Sometimiento del proyecto al trámite de consulta pública previa, información pública y participación ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre. Aunque no consta reflejo documental del trámite de consulta pública previa ni del de información pública, sí consta informe de fecha 26-7-2021, de la Dirección General de Coordinación Institucional, donde se detallan las modificaciones introducidas en el proyecto tras las alegaciones presentadas. Deberá aportarse al expediente administrativo la documentación acreditativa de ambos trámites, con anterioridad a su aprobación por el Consell.
- f) Informe sobre impacto por razón de género, exigido por el art 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el

art 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Consta informe de la Directora General de Coordinación Institucional de fecha 21-6-2021.

- g) Informe sobre el impacto de la normativa en la infancia, en la adolescencia y en la familia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio, así como en la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015. Consta el citado informe de fecha 21-6-2021, suscrito por la Directora General de Coordinación Institucional.
- h) Memoria económica, exigida por el artículo 42.2 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. Consta suscrita por la Subsecretaría, con fecha 29-7-2021.
- i) Informe justificativo de la oportunidad y necesidad del proyecto normativo, conforme a lo previsto en el artículo 42.2 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre, suscrito por la Directora General de Coordinación Institucional, con fecha 21-6-2021.
- j) Informe exigido por la Instrucción de Servicio n.º 4/2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos. Consta informe de la Dirección General de Coordinación Institucional de fecha 21-6-2021.
- k) Informe exigido por la Instrucción n.º 1/2015, de 25 de marzo, de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo sobre la elaboración del informe de competitividad en la tramitación de los proyectos normativos. Consta informe emitido con fecha 21-6-2021 por la Directora General de Coordinación Institucional.
- l) Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, de conformidad con el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana. Deberá solicitarse como último trámite, con anterioridad a su aprobación por el Consell.

Quinta. Análisis jurídico del contenido del proyecto de decreto.

De acuerdo con la normativa señalada en los apartados anteriores, y una vez estudiado el contenido del proyecto, debemos realizar las siguientes observaciones:

1. Deben incorporarse al expediente administrativo todos aquellos informes y trámites exigidos por la normativa vigente que no constan entre la documentación aportada, y que se señalan en el apartado anterior del presente informe.
2. En relación con los informes de impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia, debe tenerse en cuenta que la normativa citada no hace referencia a que estos informes deban emitirse por órgano especializado, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de la emisión de tales informes. Sin embargo, la **Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres** sí hace referencia al órgano competente para elaborar el mismo, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un artículo 4.bis. Este precepto establece:

*Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará **por el departamento o centro directivo que propone** el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.*

También ha introducido la Ley 13/2016 un apartado tercero al art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece lo siguiente:

*A tal fin, los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará **por el departamento o centro directivo que propone** el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.*

3. El proyecto de decreto sometido a informe guarda una coherencia interna aceptable, ajustando su redacción a los criterios de técnica normativa establecidos en el decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la

Generalitat. Incluye, además, un anexo con un modelo de convenio a suscribir con las entidades locales interesadas.

Estudiado el contenido del proyecto de decreto sometido a informe, así como del convenio tipo que se acompaña como anexo, únicamente cabe advertir que en el título del convenio se hace referencia a “la mancomunidad de ...”, cuando en el texto normativo, y en el propio convenio tipo, se alude a los “entes locales”. Consideramos que esta última expresión es más amplia y abarca tanto a los municipios como a las mancomunidades, por lo que deberá modificarse el texto. Igualmente, en el citado modelo se incluye una referencia con nombre y apellidos del anterior titular de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática. Deberá omitirse dicha referencia concreta, dejándola en blanco.

No cabe realizar ningún otro tipo de observación, al considerar el proyecto normativo ajustado al ordenamiento jurídico.

Es todo cuanto se tiene el deber de informar.

El Abogado Coordinador