

Asunto.- Informe jurídico al Proyecto de Decreto del Consell de regulación de la gestión de la calidad en obras de edificación (en adelante el Proyecto de Decreto).

La subsecretaria de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (en adelante la Subsecretaria) ha solicitado informe jurídico sobre el asunto de referencia.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho que tiene atribuida la Abogacía General de la Generalitat, en virtud de lo establecido en la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley de Asistencia Jurídica) 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:

I. Antecedentes.

Junto con el Proyecto de Decreto y para la emisión del presente informe, se remite copia de los siguientes documentos:

1º. Informe sobre la conservación de trámites en la elaboración del Proyecto de Decreto, emitido el 14 de septiembre de 2022 por el director general de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética (en adelante el Director General).

En el mismo se indica que con fecha 14 de marzo de 2022 se acordó la iniciación del procedimiento para la modificación del Decreto 1/2015, de 9 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación, pero, *"dada la envergadura de los cambios a introducir y por cuestiones de técnica normativa, se consideró conveniente tramitar un nuevo decreto que recogiera tanto los preceptos existentes como las nuevas modificaciones, de manera que quedara todo recogido en un único instrumento jurídico"*.

Como consecuencia de los anterior, *"en fecha 7 de julio de 2022 el Vicepresidente Segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, resolvió iniciar la tramitación el proyecto de decreto del Consell de regulación de la gestión de la calidad en las obras de edificación, manteniendo aquellos trámites de informe y consulta cuyo contenido no se ve afectado por la nueva normativa (...)"* y que son enumerados en el informe.

2º. Resolución de 7 de julio de 2022 de la secretaria autonómica de Arquitectura Bioclimática y Sostenibilidad Energética, adoptada por delegación del vicepresidente segundo y conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (en adelante el Vicepresidente Segundo), por la que acuerda iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto. La elaboración del mismo es encomendada a la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética y su tramitación es encomendada a la Subsecretaria de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.

3º. Documento por el que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa, suscrito el 9 de febrero de 2022 por el Director General.

4º. Informe de valoración del trámite de consulta pública previa suscrito el 8 de marzo de 2022 por el Director General. En el mismo se indica que *"finalizado el plazo establecido (...) no se han producido aportaciones"*.

5º. Informe preceptivo de coordinación informática suscrito el 30 de mayo de 2022 por el subdirector general de Informática Departamental, con el visto bueno del director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El sentido del informe es *"favorable"*.

6º. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad emitido por el Director General el 27 de junio de 2022. En el mismo se exponen las razones por la que es necesario tramitar el Proyecto de Decreto.

7º. Memoria económica suscrita por el Director General en la que se indica que el futuro decreto " *NO CONLLEVA ningún incremento directo evaluable de los gastos presupuestarios ni ninguna minoración en el estado de ingresos de la Generalitat*".

Como consecuencia de lo anterior, se incluye en la Disposición adicional única del Proyecto de Decreto un precepto relativo a la ausencia de incidencia presupuestaria del futuro decreto; en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

8º. Informe de impacto de género emitido el 27 de junio de 2022 por el Director General. En el mismo se indica que futuro decreto " *no tiene impacto negativo, al no tener incidencia en la igualdad de género*".

9º. Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia suscrito por el Director General el 27 de junio de 2022. Se concluye que el futuro decreto " *no tiene ningún tipo de impacto en la familia (...) y en la infancia y la adolescencia*".

10º. Escritos de once subsecretarios/as en respuesta al trámite de alegaciones.

De las contestaciones remitidas, cabe destacar las alegaciones emitidas por las Subsecretarías de la Presidencia; de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, a través de la directora general de l'Institut Valencià de les Dones; de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, a través del subdelegado de Protección de Datos; de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, a través de la directora general de Presupuestos; y de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a través del director general de Economía Sostenible.

11º. Informe de valoración de las alegaciones de la consellerias emitido por el Director General el 23 de septiembre de 2022. En el mismo se estiman

o desestiman de manera motivada las alegaciones formuladas por la Presidencia y por los distintos departamentos del Consell.

12º. Escritos de alegaciones formulados en el trámite de información pública por Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana y por el Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de ka Comunidad Valenciana.

13º. Informe de valoración del trámite de información pública firmado el 23 de septiembre de 2022 por el Director General. En el mismo se estiman o desestiman de manera motivada las alegaciones formuladas por el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana y por el Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de ka Comunidad Valenciana

14º.- Certificado para la emisión del informe de huella digital firmado el 14 de septiembre de 2022 por el Director General. En el mismo se indica *"que previamente o a lo largo del proceso de elaboración de la norma referenciada, no se han llevado a cabo reuniones que sean susceptibles de ser incluidas en el informe de huella de grupos de interés"*.

15º. Informe de huella de los grupos de interés suscrito el 14 de septiembre de 2022 por la Subsecretaria.

II. Consideraciones jurídicas.

Primera. Carácter del informe.

El presente informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo establecido en los artículos 43.1 e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley del Consell) y 5.2 a) de la Ley de Asistencia Jurídica.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1 de la Ley de Asistencia Jurídica, el presente informe contiene opiniones jurídicas no vinculantes, pero los actos o resoluciones que se aparten del mismo deberán ser motivados.

Segunda. Marco jurídico constitucional y estatutario.

En el preámbulo del Proyecto de Decreto se citan, como normas estatutarias que habilitaron para la aprobación de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (en adelante Ley 3/2004) y para el desarrollo reglamentario de la misma, a los siguientes preceptos:

1º. El artículo 49.1, competencia 9ª, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (en adelante EACV). Esto es, la competencia exclusiva en materia de "*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*". Adoptada en ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1, competencia 3ª, de la Constitución Española.

2º. El artículo 49.3, competencia 12ª, del EACV: "*Competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado*" sobre la materia de "*Patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda*".

A las competencias citadas cabe añadir, con apoyo de una abundante y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, emitida a la hora de interpretar la competencia exclusiva del Estado en materia de registros de naturaleza civil (artículo 149.1.8 de la CE), que las Comunidades Autónomas pueden crear los registros administrativos que estimen necesarios para ejercer sus competencias estatutarias y, a su vez, desarrollar los procedimientos administrativos necesarios para el funcionamiento de los mismos, como puedan ser, en el caso de la Generalitat Valenciana, de las materias competenciales de vivienda, del control de calidad de la edificación y vivienda o de la defensa de los consumidores y usuarios. Por todas, las SSTC 32/1983, de 28 de abril; 87/1985, de 16 de julio (FJ 3); 71/1985, de 29 de julio (FJ 3); 197/1996, de 28 de noviembre (FJ 12); 103/1999, de 3 de junio (FJ 3); 11/2005, de 5 de febrero (FJ 3); 104/2006, de 27 de abril (FJ 8); 81/2013, de 11 de abril (FJ 5); 4/2014, de 16 de enero (FJ 3); y 7/2019, de 17 de enero (FJ 3).

La competencia de la Generalitat Valenciana para crear registros administrativos en los ámbitos sectoriales de su competencia y la de regular los procedimientos que se sigan en el seno de los mismos también puede

ser incluida dentro de su competencia exclusiva, establecida en el artículo 49.1, competencia 3ª del EACV, para aprobar las: "Normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat".

Tercera. Competencia de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática para tramitar y proponer al Consell, a través del Vicepresidente Segundo, la aprobación del Proyecto de Decreto como Decreto del Consell.

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, corresponde a la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática las competencias en materia de "*vivienda, y de regeneración urbana y sostenibilidad energética habitacional*". Atribución que comprende la ejecución de las políticas de la Generalitat destinadas a garantizar la calidad en las obras de edificación.

La atribución de dichas competencias es reiterada por el artículo 44, párrafo primero, del Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

Por tanto, en el ejercicio de dicha competencias, corresponde al Vicepresidente Segundo, por aplicación de lo establecido en el artículo 28 c) de la Ley del Consell, "*preparar y presentar al Consell (...) los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Departamento, y refrendar estos últimos una vez firmados*".

Cuarta. Competencia del Consell para aprobar el futuro Decreto.

La Ley 3/2004 en varios de sus artículos y en su Disposición final segunda, habilita al Consell, en su condición de titular de la potestad reglamentaria de la Generalitat (artículos 13, 18 f), 31, 32.1 y 33.1 de la Ley del Consell), al desarrollo reglamentario de la Ley 3/2004.

Corresponderá por tanto al Consell la aprobación del futuro decreto; si así lo estima conveniente.

Quinta. Análisis del contenido del Proyecto de Decreto.

Al respecto, se emiten las siguientes observaciones:

1ª. Al preámbulo.

a) En el primer párrafo del preámbulo, tras consignar la denominación completa de la Ley 3/2004, se indica que, en adelante, se la identificará con las siglas "LOFCE".

No obstante, en el párrafo segundo del preámbulo no se utiliza dichas siglas.

b) En el preámbulo se incluye el siguiente párrafo: *"El desarrollo reglamentario de la LOFCE se ha plasmado en diferentes disposiciones legislativas publicadas hasta la fecha. Una de ellas es el Decreto 1/2015 (...)"*.

Se recuerda que el decreto consignado y el resto de normas que desarrollan a la Ley 3/2004 no son disposiciones legislativas. Son disposiciones de carácter general o normas reglamentarias.

c) En el preámbulo no se justifica que, en la elaboración del futuro decreto se ha actuado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia; tal y como establece el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

En este punto, es necesario recordar que es doctrina reiterada del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante CJC) la de que *"la norma tiene que justificar los principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que la mencionada norma se adecúa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia"* (Dictámenes 261/2019 y 262/2019). Doctrina que también es aplicable a las normas modificativas (Dictámenes 2019/409, 2019/429 y 2019/562).

Esto es, no basta para justificar el cumplimiento de dichos principios con una simple mención de los mismos, sino que se debe explicitar tal

justificación de conformidad con los contenidos que, respecto de tales principios, establece el artículo 129 de la LPAC.

El incumplimiento del criterio está siendo considerado como una observación esencial por el CJC.

d) Se recomienda citar en la fórmula de aprobación del Proyecto, que se debe ajustar a lo establecido en el artículos 13 y 14 del 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 (en adelante Decreto 24/2009), una referencia a las Disposición final segunda de la Ley 3/2004, que habilitan para el concreto desarrollo reglamentario que se pretende (artículo 13 del Decreto 24/2009) y al artículo 28 c) de la Ley del Consell, que habilita al Vicepresidente Segundo para proponer al Consell la aprobación del decreto.

2ª. Parte dispositiva y anexos.

Examinada la parte dispositiva del Proyecto de Decreto y sus anexos no se formulan observaciones.

Sexta. Tramitación del procedimiento.

La tramitación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se ha de ajustar, entre otras normas, a la normativa básica del Estado, establecida en el Título VI de la LPAC, que regula, entre otros aspectos, el ejercicio de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones; al artículo 43 de la Ley del Consell; al Decreto 24/2009; y al artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 10/1994).

En este punto, se formulan las siguientes observaciones:

1ª. Por aplicación de lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, el Proyecto de deberá ser sometido y así está previsto, al dictamen preceptivo del CJC.

2ª. Se recuerda la necesidad de practicar los trámites previstos en el artículo 54 del Decreto 24/2009 (“*Ultimación del expediente*”) y 55.2 del mismo texto normativo (“*Remisión para la aprobación*”).

Séptima. Estructura y forma del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto cumple, en general, con los requisitos de estructura y forma que establece, sin carácter reglamentario, el título II del Decreto 24/2009.

No obstante, se recuerda que, en su momento, se deberá de incorporar al texto del Proyecto de Decreto, antes de los anexos del mismo, la antefirma de los órganos que han de firmar y refrendar el futuro decreto del Consell (artículo 34 del Decreto 24/2009).

Es todo lo cabe informar.

València, en la fecha de la firma electrónica.