



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **534/2023**
Expediente **268/2023**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de julio de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 29 de marzo de 2023 (Registro de entrada, 30 de marzo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, para elaborar el Proyecto de Decreto Legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Vivienda de la Comunitat Valenciana (Expediente Ref. 'Servicio de Coordinación, Apoyo técnico y Modernización' de la Conselleria consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- La Consulta tramitada.

La persona titular de la Subsecretaría de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por delegación y en oficio de 29 de marzo de 2023, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 30 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones y precedido de un índice de los documentos en formato de documento portátil y por medio de la Oficina de Registro Virtual de las Entidades Locales y el Sistema de Interconexión de Registros, para Dictamen por esta Institución Consultiva que, aunque no se exponga expresamente, encuentra apoyo normativo en el apartado 3º del artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que contempla el supuesto de las consultas preceptivas a esta Institución Consultiva en relación con los: “*Proyectos de decretos legislativos*”.

En este sentido, el apartado 3º del artículo 44 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado por medio de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, al establecer el régimen jurídico aplicable a la Comunitat Valenciana dispone explícitamente que Les Corts podrán delegar en el Consell la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas Decretos Legislativos, en los mismos términos establecidos en los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución Española para los supuestos de delegación del Congreso de los Diputados en el Gobierno de España.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente remitido está integrado, entre otros, por los documentos siguientes:

- 1.- Documento de consulta pública previa, elaborado y fechado el 8 de junio de 2021.
- 2.- Informe sobre el trámite de consulta pública previa, emitido el día 3 de enero de 2022.

3.- Resolución de la persona titular de la Conselleria que autoriza la iniciación del procedimiento de elaboración, el 15 de julio de 2021, encomendando su elaboración y tramitación a la Dirección General de Coordinación Institucional.

4.- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, de 20 de febrero de 2023.

5.- Memoria económica, de 15 de julio de 2021.

6.- Informe de impacto de género, de 15 de julio de 2021.

7.- Informe sobre la repercusión en la infancia, la adolescencia y la familia, fechado el 15 de julio de 2021.

8.- Informe de coordinación informática, de 15 de julio de 2021.

9.- Anuncio para el trámite de información pública que se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 9147, del día 10 de agosto de 2021 (página 36058), y en la página web de la misma Conselleria, el 5 de agosto del mismo año.

10.- Primer borrador del Proyecto de Decreto Legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana.

11.- Alegaciones formuladas por el Decanato Autonómico de los Registradores de España en la Comunitat Valenciana y un arquitecto.

12.- Informe sobre las alegaciones, de 8 de septiembre de 2021.

13.- Segundo borrador del Proyecto de Decreto Legislativo del Consell, en tramitación.

14.- Escritos de alegaciones presentados por diversas Consellerias.

15.- Escritos de alegaciones fuera de plazo.

16.- Informe sobre las alegaciones, de 9 de septiembre de 2021.

17.- Informe complementario sobre las alegaciones, de 21 de septiembre de 2021.

18.- Tercer borrador del Proyecto de Decreto Legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana.

19.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, fechado el 25 de enero de 2023.

20.- Informe de adecuación del proyecto normativo al informe de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 2 de febrero de 2023.

21.- Resolución de la persona titular de la Conselleria, de 24 de febrero de 2023, de convalidación de actuaciones.

22.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de 3 de marzo de 2023, sobre la resolución de convalidación.

23.- Versión definitiva del texto del Proyecto de Decreto Legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana.

24.- Extracto del Dictamen 673/2022, de este Consell Jurídic Consultiu, sobre las modificaciones legislativas en materia de vivienda previstas en el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat para el ejercicio de 2023.

25.- Informe a las consideraciones del citado Dictamen 673/2022, emitido el día 3 de noviembre de 2022.

26.- Tabla comparativa entre los preceptos del proyecto de texto refundido y los preceptos que son objeto de la refundición.

Tercero.- Justificación del Proyecto de Decreto Legislativo del Consell.

Como expuso la Dirección General de Coordinación Institucional de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria ahora consultante, tanto en el anuncio del trámite de consulta pública previa como en su informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar este proyecto normativo:

“En ejercicio de las competencias y de la delegación referidas, el presente proyecto de texto refundido tiene por objeto la codificación en un único texto legal de la normativa en materia de vivienda, en especial la referida a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, de la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la

Generalitat, de Vivienda de la Comunitat Valenciana, del Decreto ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana, mediante los derechos de tanteo y retracto, y el resto de las disposiciones vigentes, con rango de ley, en materia de vivienda”.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la solicitud y de la emisión del dictamen.

La autoridad pública consultante remitió el expediente del proyecto normativo tramitado “*con el fin de que se emita dictamen*” sobre el citado Proyecto de Decreto Legislativo (del Consell), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Vivienda de la Comunitat Valenciana.

Este dictamen tiene que emitirse con dicho carácter en virtud de lo prevenido en el apartado 3º del artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que contiene la regla de la preceptividad de la consulta a esta Institución Consultiva respecto de los: “*Proyectos de decretos legislativos*”, siendo patente que nos hallamos ante un Proyecto de Decreto Legislativo del Consell que tiene por finalidad la aprobación de un texto refundido: la recopilación de todas las disposiciones de la Generalitat con fuerza de ley “*en materia de vivienda*”, siendo esta la locución que utiliza la disposición final primera de la Ley de la Generalitat 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat para 2023, y pudiendo el Consell de la Generalitat, durante el plazo de un año desde el día 1 de enero de 2023 y a propuesta de la persona titular de la Conselleria competente en materia de vivienda, “*regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deban ser refundidos*”, con lo que se permite que la redacción del texto refundido vaya algo más allá de la simple recopilación de los textos objeto de la refundición.

Además, cuando se pretenda aprobar alguna disposición general en desarrollo de alguno de los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, aprobada por medio de la Ley de la Generalitat 4/2012, de 15 de octubre, entre los que se halla el derecho de los ciudadanos valencianos a una vivienda digna, adecuada y accesible (artículo 15.2.d), la emisión del dictamen de este Consell Jurídic Consultiu también se configura como preceptivo, como una de las garantías jurídicas, en aplicación del artículo 52 de la misma Ley valenciana 4/2012.

Tanto la Constitución (en su artículo 82.5), como el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (artículo 44.3) como la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (artículos 53 a 57), permiten que el legislador valenciano autorice al Consell, no ya a recopilar y transcribir sin más las normas que deben refundirse, sino también a actualizar, aclarar y armonizar su redacción y contenidos, esto es, depurarlas a fin de asegurar su coherencia, de modo que el texto refundido resultante que se ofrezca resulte completo y sistemático.

Como ha recordado el Tribunal Constitucional, Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, dicha facultad permite *“introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido”*; ello sin olvidar, como insiste el citado Tribunal, en la Sentencia 194/2000, la ausencia de capacidad innovadora del texto refundido por parte del Gobierno, advirtiendo que aquel se limita a sustituir a las normas objeto de refundición, ocupando su lugar en el ordenamiento jurídico. La Ley de delegación, en lo que a la propia delegación se refiere, es presupuesto y condición de validez de la norma delegada que pueda aprobar el Gobierno, en este caso el Consell de la Generalitat, como indica el Dictamen 333/2021, de 2 de junio, aprobado por este Consell Jurídic Consultiu.

El propio Tribunal Constitucional ha reconocido en su doctrina que el texto refundido sustituirá a partir de su entrada en vigor las disposiciones legales refundidas, al derogarlas, lo que comporta un juicio de fondo sobre su interpretación sistemática y permite la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas y, en todo caso, le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias (STC 166/2007, de 4 de julio).

En sentido análogo, diferentes dictámenes del Consejo de Estado han precisado la finalidad y ámbito de la delegación legislativa en que consiste la tarea de los textos refundidos. Así lo hizo en su Dictamen 1.736/2007, al que se remite a su vez el Dictamen 906/2008, de 19 de junio, que expone: “los reales decretos legislativos, en su modalidad de textos refundidos, tienen la finalidad de recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos, a saber: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador. El efecto derogatorio comporta que aquellas disposiciones cuyo contenido queda incorporado a la nueva norma quedan abrogadas como tales, pues su contenido queda incorporado al nuevo texto. El efecto conservador y, en su caso actualizador, se concreta en que las normas que son refundidas siguen formando parte plena del ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto. La Constitución permite en su artículo 82.5 que, si el legislador así lo dispone, el Gobierno pueda, no ya

transcribir sin más las normas que deben refundirse, sino actualizar, aclarar y armonizar las mismas, esto es, depurarlas a fin de asegurar su coherencia, de suerte que el texto refundido final que se ofrezca resulte completo y sistemático”. Por esa razón, en su Dictamen 2515/2004, de 28 de octubre de 2004, el Consejo de Estado establece que la delegación legislativa al Ejecutivo habilita para efectuar “*algunas alteraciones en el texto literal de los preceptos objeto de refundición, en la medida en que sea necesario para clarificar una redacción unitaria del texto legal unificado, si bien con el límite de no establecer nuevos preceptos jurídicos que no estén ya expresamente incluidos en los textos legales que se refunden. Se trata, como ha señalado en otras ocasiones este Consejo, de una labor técnica, que puede suponer una cierta tarea de interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias, pero que ha de carecer de cualquier alcance innovador y que sólo se justifica en razón de la propia coherencia del texto normativo*”.

Pues bien, concretamente la habilitación legal que otorga la necesaria cobertura para elaborar y, en su caso, aprobar el Decreto legislativo del Consell, de aprobación del expresado texto refundido, se halla en la disposición final primera de la Ley de la Generalitat 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat para 2023, y pudiendo el Consell de la Generalitat, durante el plazo de un año, aprobar dicho texto refundido con el alcance que ya se ha indicado de “*regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deban ser refundidos*”, como especifica dicha disposición final.

Segunda.- Estructura del Proyecto de Decreto legislativo del Consell.

La sistemática y la estructura con la que se ha elaborado este Proyecto de Decreto legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Vivienda de la Comunitat Valenciana son las siguientes: el título de la disposición; el preámbulo; la fórmula de aprobación; el artículo único; la disposición derogatoria única; la disposición final única; y el “anexo único”, que contiene en primer lugar el índice del texto refundido, en segundo lugar los 142 preceptos del texto refundido, estructurados en seis títulos, en tercer lugar diez disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales y, en cuarto y último lugar, otro “anexo”, que contiene el plazo de tramitación de los procedimientos que se indican y su respectivo régimen del silencio administrativo.

Esta sistemática tiene que ser modificada por razones de técnica normativa, ya que a continuación del título se tendrá que insertar el “índice” del proyecto normativo, que incluirá tanto el del Decreto legislativo como el del texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana, en aplicación del artículo 9 del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero,

ya citado, pudiendo comprobarse la técnica adecuada examinando el Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Después del índice constará la parte expositiva, denominada “preámbulo”, según lo dispuesto en el artículo 10 del citado Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero; la fórmula de aprobación del Decreto legislativo del Consell; el artículo único, que aprueba el texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana; la disposición derogatoria única, que contiene las doce disposiciones con fuerza de ley que serán objeto de derogación expresa; la disposición final única, que establece la entrada en vigor; y, por último, los dos anexos, que se tendrán que numerar utilizando números romanos, tal y como establece el artículo 35 del mismo Decreto del Consell 24/2009, ya citado.

En el “anexo I” se reflejarán los 142 preceptos del texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana objeto de aprobación, seguidos de diez disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales; y, en el “anexo II”, el plazo de tramitación de los procedimientos administrativos que se indican, siempre referidos a la materia de “vivienda”, además de su respectivo régimen legal de silencio administrativo aplicable.

Tercera.- Observación general al proyecto de decreto legislativo y a la “convalidación de actuaciones” por Resolución de 24 de febrero de 2023.

I. En primer lugar, procede recordar que la función de este Órgano consultivo en relación con los proyectos de decreto legislativos es doble: por un lado, debe examinar el cumplimiento de los trámites procedimentales impuestos por las disposiciones normativas; y, por otro, debe analizar la redacción de los preceptos del proyecto que se propone y someterlos a comparación con los preceptos de origen, con la finalidad de determinar si las alteraciones o modificaciones operadas en el texto remitido se amparan en el marco de la delegación otorgada por Les Corts al Consell.

Pues bien, en primer lugar, y en relación con el aspecto procedimental, con arreglo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 42 de la Ley 5/1983, del Consell, los proyectos de Decreto Legislativo serán elaborados siguiendo los trámites establecidos en el citado artículo 42, referido a la tramitación de los anteproyectos de Ley, *“debiendo respetarse en todo caso las directrices y límites dispuestos por Les Corts en la correspondiente Ley de Bases, en caso de formación de textos articulados, o Ley Ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno sólo”*.

En dicho artículo 42 de la Ley 5/1983 se prevé, fundamentalmente, que el texto normativo *“irá acompañado de los estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad, así como de una memoria económica sobre la estimación del coste previsto”*. Se requerirá, además, el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, que, a su vez, viene exigido por lo dispuesto en la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

La normativa anterior debe completarse con lo dispuesto en Ley 2/2015, de 2 de abril, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, y en el Decreto 105/2017, de 28 de julio, dictado en su desarrollo.

Pues bien, el artículo 44.1.b), de la citada Ley 2/2015 reconoce a los ciudadanos el derecho a *“participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, así como en las normas, planes, programas, procedimientos y otros instrumentos de planificación”*. Y el artículo 25 del expresado Decreto 105/2017, referido a la participación ciudadana en la elaboración de *“normas con rango de ley y reglamentos”*, dispone, en su apartado 4, que *“En todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos”*.

El artículo 133 de la Ley 39/2015 regula, como es sabido, la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (consulta pública, audiencia e información pública). Además, en el artículo 54.1, letra d) de la Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, se señala que *“En la elaboración de las políticas públicas y de las normas, debe prevalecer el principio de participación, que refuerce la interacción con organismos autonómicos y locales y la sociedad civil”*.

La normativa anterior justifica que, en el procedimiento de elaboración del decreto legislativo, resulte preceptivo el cumplimiento de tales trámites de participación ciudadana o, en su caso, la justificación de su no realización en el marco de lo permitido por las citadas disposiciones normativas. Dicha participación pública también se exige en el ámbito estatal, artículo 26 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, para los decretos legislativos del Gobierno de la Nación.

Dicho esto, y como consta en la parte expositiva del texto remitido, con anterioridad a la delegación legislativa efectuada por la Disposición final Primera de la Ley 8/2022, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, la disposición final primera de la Ley 3/2020, de medidas fiscales, autorizó, asimismo, al Consell a la

aprobación de un texto refundido, autorización que caducó el 31 de diciembre de 2021.

Pues bien, la cuestión que, con carácter previo, suscita el procedimiento sometido a consulta, radica en la viabilidad de la convalidación, por Resolución de la persona titular de la Conselleria consultante, de 24 de febrero de 2023, de todas las actuaciones del procedimiento de elaboración de un texto refundido realizadas bajo la habilitación anterior, caducada el 31 de diciembre de 2021 (casi un año antes de la nueva delegación legislativa efectuada por la ley 8/2022).

Dicho lo anterior, el expediente remitido está integrado, como consecuencia de la citada convalidación, por los trámites realizados en relación con la anterior delegación legislativa incluidos, la Resolución de inicio de 15 de julio de 2021, la memoria económica de julio de 2021, y el trámite de información pública de 10 de agosto de 2021. Únicamente se aportan, como documentación nueva, el informe de necesidad de 20 de febrero de 2023; el Informe de la Abogacía de la Generalitat de 25 de enero de 2023, al Proyecto de decreto legislativo; el Informe de la Abogacía de la Generalitat, de 3 de marzo de 2023, a la Resolución de 24 de febrero de 2023 (de convalidación de actuaciones); y el informe de adecuación del proyecto normativo al último informe emitido por la Abogacía de la Generalitat.

En relación con dicha “convalidación”, este Consell, en línea con la observación efectuada por la Abogacía de la Generalitat en el Informe de 25 de enero de 2023 (que reitera en el de 3 de marzo), entiende que la delegación legislativa efectuada por la Ley 8/2022 no constituye una prórroga, ni una ampliación del mandato concedido por la Ley 3/2020, sino una nueva habilitación de delegación legislativa. Como se indica asimismo en tales informes, la habilitación de la Ley 3/2020 es menos amplia que la realizada por la Ley 8/2022, pues, por un lado, en esta última no se habilita a la refundición de las normas legales de “arquitectura” sino que se extiende solo a “materia de vivienda”, y, por otro, comprende normas que no estaban en vigor en el momento de caducar la habilitación de la Ley 3/2020. Así, en el año 2022 se introdujeron modificaciones en las normas con rango de ley objeto de refundición a través de los artículos 82 a 86, 87 y 88 a 95 de la misma Ley 8/2022, de 29 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Tales contenidos normativos no han sido objeto de los trámites que comprenden las actuaciones convalidadas.

Por ello, este Órgano consultivo estima que no cabe la convalidación o conservación automática, total y absoluta, de los trámites realizados en relación con la elaboración de un texto refundido que se tramitó amparado en una anterior delegación legislativa caducada el 31 de diciembre de 2021, cuyo ámbito material, además, no coincide con el de la nueva delegación legislativa

efectuado en el año 2022 -como ha puesto de relieve la Abogacía de la Generalitat y no ha sido cuestionado por la autoridad consultante-. Es más, aun cuando resultara admisible la conservación de determinados trámites cuyo contenido no hubiera variado con el nuevo Texto refundido ahora sometido a dictamen, este Consell estima que, en todo caso, debería haberse cumplimentado nuevamente los trámites de participación pública en los términos exigidos por la normativa anteriormente reseñada. No resulta suficiente a este respecto, el hecho de que -como resalta la Resolución de convalidación de 24 de febrero de 2023-, la Ley 8/2022 por la que se modificaron las leyes objeto del nuevo del texto refundido fuera objeto de consulta pública e información pública, pues la tramitación del presente decreto legislativo tiene un cauce procedimental propio e independiente de las normas objeto de refundición.

En relación con la participación ciudadana es preciso reconocer que, cuando se trata de elaborar un texto refundido, nos hallamos ante una tarea que, aunque no exenta de formalidades, es fundamentalmente técnica. Esta labor normativa podría convertir en menos relevante la participación pública, al tratarse de una actividad de análisis sobre los contenidos que han de ser refundidos y sobre la mejor manera, en su caso, de aclararlos, armonizarlos al objeto de reinsertarlos en el ordenamiento de una forma más congruente y armónica con el resto de preceptos y normas que integran el ordenamiento y, además, sin alterar el mandato dado por el legislador. El alcance de la delegación legislativa limita, por tanto, las aportaciones o sugerencias que, en su caso, pudieran realizar los ciudadanos o colectivos interesados.

Sin embargo, constatada esa definición de la tarea de refundición legislativa, se impone tener en cuenta dos precisiones.

En primer lugar, aunque la labor que el legislador confía al Gobierno es puramente técnica y no creadora, dicha tarea, como han interpretado el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado y así lo hemos recordado en la primera consideración, no supone únicamente una simple reordenación mecánica u ordinal de preceptos, dado que, en ocasiones, conlleva un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de las normas refundidas, sobre su contenido y sobre la necesidad de su aclaración y cómo se aclaran o armonizan. Por consiguiente, al cumplir con esa tarea, se realizan alteraciones y modificaciones que necesariamente han de quedar amparadas en el ámbito de la autorización otorgada por legislador, y cuyo resultado puede no ser irrelevante para los ciudadanos o aplicadores del derecho, y cuyas aportaciones o sugerencias pueden contribuir en la tarea de clarificar y armonizar los textos normativos a refundir.

En segundo término, debe añadirse que las normas que disciplinan en nuestra Comunitat el procedimiento de elaboración de los decretos legislativos exigen, como se ha dicho anteriormente, el cumplimiento en todo

caso de los trámites de participación pública, sin que el hecho de que las normas objeto de refundición hayan sido sometidas a dicha participación haya servido para excluir expresamente la participación ciudadana en el procedimiento específico de los citados decretos legislativos.

Por otro lado, se indica en la referida Resolución de 24 de febrero de 2023 que *“el artículo 51 de la LPAC relativo a la conservación de actos y trámites prevé que “El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”.*

A este respecto, es de advertir que no nos encontramos ante un procedimiento de producción de actos administrativos, ni ante ningún supuesto de nulidad o anulación de actos administrativos. Es más, la propia Ley 39/2015 (citada en dicha Resolución), al regular la caducidad de tales procedimientos de producción de actos administrativos, señala, precisamente, que *“En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.* Este último precepto resalta la necesidad de reiterar la audiencia de los interesados, en nuestro caso, la participación pública, en los procedimientos caducados.

En definitiva, y a juicio de este Órgano consultivo, debe iniciarse un nuevo procedimiento en el que se dé cumplimiento a los trámites exigidos por las disposiciones normativas anteriormente indicadas para la elaboración del decreto legislativo que se propone.

II. Sin perjuicio de lo expuesto en el apartado anterior, en las “actuaciones convalidadas” obra una Memoria económica, de 15 de julio de 2021, emitida en relación con la anterior delegación legislativa y proyecto de texto refundido, en la que se señala que el texto proyectado carece de incidencia económica.

Pues bien, el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, señala que *“En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda tendrá que emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales”.* Por su parte, el apartado 4 de dicho precepto legal dispone que *“En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se*

desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión”.

Aun cuando los decretos legislativos carecen de capacidad para innovar la normativa vigente, refundiendo las disposiciones normativas ya vigentes que contaron con su respectiva memoria económica e informe de la conselleria con competencias en materia de hacienda, la inclusión del decreto legislativo dentro del concepto amplio de “disposiciones legales”, no estando limitada dicha expresión a la “ley en sentido formal”, exigía -no obstante haberse emitido la memoria de 2021 sin incidencia presupuestaria- del informe de la conselleria con competencias en materia de hacienda, en una interpretación formal del artículo 26.1 de la Ley 1/2015, tal como se ha puesto de relieve en el Informe de la Abogacía de la Generalitat de 25 de enero de 2023, no quedando incluidos los decretos legislativos en la excepción prevista en el citado apartado 4 del artículo 26 de la Ley 1/2015, LHPSPS.

Se sugiere, por consiguiente, que en la nueva tramitación del decreto legislativo se dé cumplimiento a lo establecido en el citado artículo 26 de la Ley 1/2015, LHPSPS.

Por otra parte, el artículo 3.3º del Decreto 9/2019, del Consell, de creación del Observatorio del Hábitat y Segregación de la Comunitat Valenciana, establece, como una de las funciones de dicha Observatorio, la de *“Asesorar en la planificación de la acción normativa en el ámbito de la vivienda y ciudad”.*

Dado que el ejercicio de la delegación legislativa constituye una manifestación de “acción normativa”, debería justificarse la participación o no de dicho Observatorio en la elaboración del decreto legislativo.

III. A lo anterior debe añadirse que, en el plano de la legislación estatal, cuando la autoridad consultante ya había solicitado el dictamen de esta Institución, se aprobó la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25 de mayo, que entró en vigor el día siguiente). Dicha Ley tiene por objeto, con fundamento en el ámbito de las competencias del Estado previstas en el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución, *“regular (...) las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades*

autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda” (según su artículo 1.1).

En la citada Ley se establecen unas disposiciones generales, referidas al reconocimiento de los fines de las políticas públicas de vivienda, la definición de los servicios de interés general en esta materia y el reconocimiento de la acción pública (en el título preliminar, artículos 1 a 6. Se establece la función social, el régimen jurídico de la vivienda y los derechos de los ciudadanos en relación con la vivienda (en el título I, que comprende los artículos 7 a 11), la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, con una redefinición de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (en el título II, compuesto por los artículos 12 a 26). Asimismo, se reconocen los parques públicos de vivienda como uno de los mecanismos para contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda (en el título III, formado por los artículos 27 a 29), y se contemplan las medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda (en el título IV y último, artículos 30 a 36).

Esta nueva regulación estatal básica, que incide en los contratos de arrendamiento de vivienda, anteriores y posteriores a su entrada en vigor, en el régimen del nuevo índice de referencia para la actualización anual del canon arrendaticio, en la distribución de los gastos generales y de los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato de arrendamiento entre las partes, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, el régimen aplicable a los grandes tenedores de viviendas, y otras medidas, puede afectar a los contenidos del Proyecto de Decreto legislativo del Consell remitido. A título de ejemplo, el artículo 25 del proyecto de decreto legislativo recoge el concepto de grandes tenedores de viviendas que no se corresponde con el concepto que recoge la Ley estatal en su artículo 3, letra k), por lo que si refundición resulta contraria a la normativa estatal.

De este modo, de forma previa a la remisión, tras la tramitación oportuna, de un nuevo Proyecto de Decreto legislativo, debe efectuarse un análisis de la incidencia de la nueva ley estatal en las normas objeto de refundición, y ello sin perjuicio del posterior examen que corresponda a esta Institución al emitir su dictamen. Y en esta labor, téngase en cuenta, además, que los objetivos de clarificación y precisión técnica que pueda conllevar la facultad de regularizar, aclarar y armonizar las normas objeto de refundición no pueden amparar cualquier tipo de alteración en el tenor de las normas objeto de refundición. El texto refundido resultante puede suponer una cierta interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias, pero no puede incluir innovaciones en sentido estricto ni modificaciones del marco legal refundido, introducir nuevos mandatos jurídicos inexistentes con anterioridad ni excluir mandatos jurídicos vigentes.

En línea con lo anterior, aunque el Consell tiene el encargo del legislador autonómico recogido en la citada Disposición final primera de la Ley 8/2022, de elaborar un texto refundido en materia de vivienda, debería reconsiderarse la conveniencia de seguir con la elaboración del citado texto refundido, o, por el contrario, acometer la tramitación y aprobación de una nueva ley de vivienda autonómica que aglutine las normas que ahora se pretende refundir, y desarrolle, complete, o, simplemente, se acomode, a la citada ley estatal de vivienda, en los términos que proceda.

IV. A todo lo expuesto anteriormente debe añadirse que, si bien en la Ley 5/1983, del Consell, no existe un precepto igual al establecido en la Ley 50/1997, del Gobierno de la Nación, cuyo artículo 21, apartado 6, dispone que *“Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales”*, las funciones a las que debe limitarse, en todo caso, el Consell en funciones, el despacho ordinario de los asuntos públicos, podría suponer un obstáculo a la aprobación de dicho texto refundido, pero no a su tramitación una vez iniciado, y, por tanto, a la emisión del presente dictamen. Ahora bien, en el presente caso, dada la necesidad de un nuevo acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración por las razones expuestas, dicha posibilidad podría interpretarse asimismo fuera de las citadas funciones de despacho ordinario que corresponde al Consell en funciones.

En definitiva, tras el examen del expediente remitido referido al Proyecto de Decreto legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana, se estima que no resulta viable jurídicamente, por las razones expuestas, la “convalidación de actuaciones” realizada por la Resolución de 24 de febrero de 2023, por la Conselleria consultante, debiendo iniciar y tramitar un nuevo procedimiento de elaboración del citado texto refundido, en el que, además, deberá tomarse en consideración la incidencia que en la normativa autonómica a refundir ha tenido la entrada en vigor de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que, tras el examen del expediente referido al Proyecto de Decreto legislativo del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana, no resulta viable jurídicamente, la “convalidación de actuaciones” realizada por la Resolución de 24 de febrero de 2023, debiendo iniciar y tramitar un nuevo procedimiento de elaboración del citado texto refundido, en el que, además, deberá examinarse la incidencia que en la normativa autonómica objeto de refundición ha tenido la entrada en vigor de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 5 de julio de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER D’HABITATGE I
ARQUITECTURA BIOCLIMÀTICA**