



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **586/2023**
Expediente **480/2023**

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. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 26 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 21 de junio de 2023 (Registro de entrada, 22 de junio), 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 del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas (Expediente Ref. 'Servei de Coordinació, Suport tècnic i Modernització' de la Conselleria consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- La Consulta tramitada.

La persona titular de la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por oficio de 21 de junio de 2023, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 22 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones, y precedido de un índice de los documentos, por medios electrónicos y 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, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

El máximo órgano colegiado de gobierno de la Administración autonómica, el Consell de la Generalitat, acordó la tramitación de este proyecto normativo con urgencia, en la sesión que celebró el día 21 de abril de 2023.

Segundo.- Documentación remitida.

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

1.- Anuncio para el trámite de consulta pública previa, suscrito por la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética el 24 de octubre de 2022, para la elaboración del Decreto del Consell por el que se modifica el Decreto 12/2021, de 22 de enero, del Consell de regulación de la declaración responsable de primera ocupación y sucesivas de viviendas, de conformidad con lo previsto por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, con carácter previo a la elaboración del Decreto.

2.- Informe de valoración del trámite de consulta pública previa anterior, de 12 de diciembre de 2022, en el que se indica que se publicó el 25 de octubre del 2022 y no se produjeron aportaciones.

3.- Resolución de la persona titular de la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, de 13 de diciembre de 2022, de iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto normativo, con la finalidad de modificar el Decreto del Consell 12/2021, de 22 de enero.

4.- Informe sobre la necesidad y oportunidad, suscrito por el titular de la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética el 16 de enero de 2023.

5.- Memoria económica, de 16 de enero de 2023, de la que se desprende que el proyecto normativo no comportará aumento del gasto público.

6.- Informe de impacto de género, de 16 de enero de 2023.

7.- Informe sobre la repercusión del proyecto normativo en la familia, en la infancia y en la adolescencia, de 16 de enero de 2023.

8.- Informe favorable de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de 26 de enero de 2023.

9.- Resolución de iniciación del procedimiento, de 22 de marzo de 2023, de procedimiento para elaborar un nuevo Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas

10.- Acuerdo del Consell, adoptado en la sesión de 21 de abril de 2023, en el que se declara la urgencia de la tramitación de este Proyecto de Decreto del Consell.

11.- Anuncio para el trámite de información pública y audiencia, que se publicó en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 9586, de 2 de mayo de 2023 (página 26603).

12.- Primer Borrador del texto del Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas (con anexos).

13.- Alegaciones y sugerencias formuladas por la Subsecretarías de la Presidencia, de la Vicepresidencia primera y las Subsecretarías de las diversas Consellerías.

14.- Alegaciones y recomendaciones del Centro de Estudios Registrales de los Registradores de la Comunitat Valenciana, del Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de la Comunitat Valenciana, y dos empleados públicos de la Oficina Técnica del Ajuntament de Benissa.

15.- Informe de la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética, de 7 de junio de 2023, sobre las alegaciones y sugerencias presentadas por las distintas Consellerías.

16.- Informe de la misma Dirección General anterior, de 7 de junio de 2023, sobre las alegaciones y recomendaciones que formularon diversos

técnicos, el Colegio de Registradores de la Comunitat Valenciana y el Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de la Comunitat Valenciana.

17.- Informe de la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética, de 16 de junio de 2023, que constata que fueron consultados y que no formularon alegaciones y sugerencias: el Colegio Notarial de València, el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunitat Valenciana y la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

18.- Segundo Borrador del texto del Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas (sin anexos).

19.- Informe elaborado por la Abogacía General de la Generalitat, con fecha 12 de junio de 2023, con diversas sugerencias.

20.- Informe de la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética, de fecha 19 de junio de 2023, sobre las observaciones y sugerencia realizadas por la Abogacía General de la Generalitat.

21.- Certificado emitido por la misma Dirección General anterior, con fecha 16 de junio de 2023, sobre la huella de los grupos de interés.

22.- Texto de la versión definitiva del Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas (sin anexos).

Tercero.- Justificación del proyecto normativo.

La Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética puso de relieve, en el trámite de consulta pública previa, que los problemas que se pretenden solucionar con el proyecto normativo consisten en mejorar ciertos aspectos, como la validez del certificado final de obra en la solicitud de la primera ocupación de viviendas, la definición de las circunstancias que comportan que deba renovarse la declaración responsable y la necesidad de adecuarse a las disposiciones de los últimos años, con especial referencia a las normas sobre calidad y diseño.

En cuanto a sus objetivos, se centran en estos dos: adecuar el marco normativo a la próxima modificación o actualización de las normas de diseño y calidad de los edificios de viviendas, siendo este aspecto de cumplimiento obligatorio, así como la introducción de trámites excepcionales en el caso de vivienda pública para emergencia ocupacional.

II CONSIDERACIONES

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

La persona titular de la Vicepresidencia segunda y de la Conselleria con competencia en materia vivienda remitió la consulta a esta Institución Consultiva con carácter preceptivo, citando expresamente el apartado 4º 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 prevé la consulta preceptiva a esta Administración Consultiva en relación con los expedientes que tramite la Administración autonómica que versen sobre los: “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes o de sus modificaciones*”, lo que debe interpretarse como la exigencia de solicitar y obtener el dictamen previo y preceptivo respecto de los denominados “reglamentos ejecutivos”, es decir, los proyectos de disposiciones autonómicas, de valor reglamentario, que tengan por objeto desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o diversas disposiciones con rango formal de ley, si bien dicho desarrollo podrá tener mayor o menor extensión, según se trate de un reglamento general o parcial, y también caracterizarse por una mayor o menor densidad normativa.

De este proyecto normativo merecen destacarse dos aspectos: que inicialmente su finalidad era llevar a cabo una modificación limitada del Decreto del Consell 12/2021, de 22 de enero, de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas, pero durante su tramitación se transformó en un proyecto normativo que tiene por objeto sustituir y derogar expresamente la anterior regulación, y que el propio Consell de la Generalitat acordó su tramitación con urgencia.

Segunda.- El marco normativo sobre las declaraciones responsables para la ocupación de viviendas.

La Generalitat Valenciana es competente en las materias de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, a tenor del artículo 49.1.9ª del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, lo que le permite el pleno ejercicio de sus competencias legislativas y ejecutivas, tanto en materia de “urbanismo” como de “vivienda”.

La Ley de la Generalitat, 3/2004, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, reguló las autorizaciones administrativas en sus artículos 26 y siguientes, entre las que se halla la licencia municipal de ocupación: su finalidad (artículo 32), exigencia (artículo 33), procedimiento y plazos (artículo 34), silencio administrativo (artículo 35) y el régimen de coordinación administrativa (artículo 36).

Esta regulación quedó profundamente alterada por medio de la Ley de la Generalitat 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, que entre la actividad administrativa de control de la legalidad urbanística sustituyó aquella licencia municipal de ocupación por la declaración responsable (artículo 214.d), quedando delimitados el contenido y alcance de la intervención municipal (artículo 218), el régimen de las declaraciones responsables (artículo 222), el silencio administrativo (artículo 223), el régimen de caducidad de las licencias (artículo 224) y las obligaciones de las empresas suministradoras de los servicios de agua para el consumo humano, de energía eléctrica, de gas, de telefonía y de telecomunicaciones (artículo 226).

Estas determinaciones de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio, se hallan reproducidas en el vigente texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que fue aprobado por medio del Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, que contempla aquella declaración responsable (artículo 233.1.f), así como el contenido y alcance de la intervención municipal (artículo 237), el régimen de las declaraciones responsables (artículo 241), el silencio administrativo (artículo 242), el régimen de caducidad de las licencias (artículo 244) y las obligaciones de las empresas suministradoras de los servicios de agua para el consumo humano, de energía eléctrica, de gas, de telefonía y de telecomunicaciones (artículo 245).

No obstante, esta dualidad normativa existente, a nivel legislativo, sobre el control administrativo de las ocupaciones de vivienda, confluyó en la regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas que se aprobó mediante el Decreto del Consell 12/2021, de 22 de enero, que fue objeto del Dictamen 25/2021 que explícitamente justificó su cobertura legal en los artículos 26 y 36, y en la disposición final segunda, de la referida Ley de la Generalitat, 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, en cuanto esta disposición final segunda autoriza al Consell de la Generalitat para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta ley, a propuesta de la Conselleria competente en materia de arquitectura. La aprobación del presente proyecto supondrá la derogación del Decreto 12/2021.

Dicho lo anterior, no debemos soslayar que el derecho a la vivienda ha sido regulado recientemente por el Estado por medio de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que constitucionalmente se dictó al amparo del artículo 149.1, apartados 1ª y 13ª de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

También en materia de vivienda, pero en nuestro ámbito autonómico, este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana analizó recientemente un Proyecto de Decreto legislativo que tenía por objeto elaborar un texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana (Dictamen 534/2023, de 5 de julio).

Por tanto, como se colige de lo expuesto, la habilitación necesaria y la cobertura legal para abordar la regulación de las declaraciones responsables de ocupación de viviendas y de edificios de viviendas no solamente se halla en la citada disposición final segunda de la Ley valenciana 3/2004, de 30 de junio, sino que no puede soslayarse la habilitación más próxima que le confiere la disposición final segunda del expresado texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que se aprobó mediante el Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, que también regula las declaraciones responsables de las primeras y posteriores ocupaciones de viviendas

Tercera.- Observación general al proyecto de decreto y a la resolución del Vicepresidente Segundo y Conseller de vivienda y arquitectura bioclimática por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto del Consell de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de vivienda de fecha 22 de marzo del 2023 y su procedimiento de elaboración.

A) Resolución del Vicepresidente Segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática de fecha 13 de diciembre de 2022

Consta en el expediente remitido que, por Resolución del Vicepresidente Segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática de fecha 13 de diciembre del 2022, se acordó *“Iniciar la tramitación del proyecto de decreto del Consell por el que se modifica el Decreto 12/2021, de 22 de enero, del Consell de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas”*.

Previamente ya se había efectuado el anuncio para el trámite de consulta pública previa, el 24 de octubre de 2022, de conformidad con lo previsto por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, con carácter previo a la elaboración del Decreto para la modificación del decreto 12/2021, y el informe de valoración de este trámite de consulta pública previa de fecha 12 de octubre.

Con posterioridad a la Resolución del 13 de diciembre, obra en el expediente el informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el proyecto normativo, la memoria económica, así como los informes previstos en la

legislación sectorial sobre igualdad entre mujeres y hombres, sobre protección de la infancia y la adolescencia, sobre el régimen jurídico de las familias numerosas, todos ellos del 16 de enero del 2023.

Como la memoria económica afirma que este proyecto de decreto para reformar otro anterior no aumenta el gasto público, la Dirección General de Presupuestos no emitió el informe preceptivo del artículo 26 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones.

También consta el Informe favorable de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de 26 de enero de 2023.

B) Resolución del Vicepresidente segundo y Conseller de vivienda y arquitectura bioclimática de 22 de marzo del 2023.

Con fecha 22 de marzo de 2023, se dicta Resolución del Vicepresidente segundo y Conseller de vivienda y arquitectura bioclimática por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto del Consell de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas

En esta segunda resolución y con relación a lo expuesto en la primera en la que únicamente se acordaba una modificación de un Decreto, se introduce un párrafo en el que se indica:

*“Iniciados los trámites para la modificación de dicho decreto mediante resolución de inicio de fecha de 13 de diciembre de 2022, dada la envergadura de los cambios a introducir y por cuestiones de técnica normativa, **resulta conveniente aprobar un nuevo decreto** que recoja tanto los preceptos existentes como las nuevas modificaciones, de manera que quede todo recogido en un único instrumento jurídico”*

Y en cuanto a la resolución:

RESUELVO Primero. Iniciar la tramitación del proyecto de decreto del Consell de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas.

Segundo. Encomendar la elaboración del proyecto de decreto a la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética y la tramitación a la Subsecretaría de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.

Tercero. Mantener aquellos trámites de informe y consulta cuyo contenido no se ve afectado por la nueva tramitación normativa”.

En la sesión de 21 de abril de 2023, se declara la urgencia de la tramitación y se publica en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 9586, de 2 de mayo de 2023 (página 26603) anuncio para el trámite de información pública y audiencia, del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, del primer Borrador del texto del Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas (con anexos).

Fueron consultados los órganos superiores de la Presidencia, de la Vicepresidencia primera y de las Consellerias de la Administración autonómica, competente en materia de función pública, así como la Dirección General de Política Territorial y Paisaje.

Presentaron alegaciones y sugerencias: el Centro de Estudios Registrales de los Registradores de la Comunitat Valenciana, el Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de la Comunitat Valenciana, y dos técnicos del Ajuntament de Benissa.

Fueron consultados y no formularon alegaciones ni sugerencias: el Colegio Notarial de València, el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunitat Valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. No se ofreció audiencia a las asociaciones de empresarios del sector de la construcción de viviendas.

Todas las alegaciones y sugerencias fueron analizadas por la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética, como Centro directivo encargado de la elaboración y tramitación de este proyecto normativo.

La Abogacía General de la Generalitat emitió su informe preceptivo, a tenor del artículo 5.2, inciso a), de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica de la Generalitat,

Consta el certificado emitido por la misma Dirección General anterior, con fecha 16 de junio de 2023, sobre la huella de los grupos de interés.

Y el Texto de la versión definitiva del Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas (sin anexos).

No consta el parecer de la Subsecretaría de la Conselleria competente en materia de vivienda y ahora consultante, como exige el inciso d) del artículo 69.2 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

C) Procede recordar que la función de este Órgano consultivo en relación con los proyectos normativos 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 proponen

Pues bien, la cuestión que, con carácter previo, suscita el procedimiento sometido a consulta, radica en la viabilidad de que, incoado el procedimiento por Resolución de fecha 13 de diciembre de 2022, como proyecto de Decreto para modificar el Decreto 12/2021, con posterioridad y mediante resolución de fecha 22 de marzo de 2023 se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de un nuevo decreto que derogue el anterior, indicando sucintamente en su Resolución *“Mantener aquellos trámites de informe y consulta cuyo contenido no se ve afectado por la nueva tramitación normativa”*.

Recientemente este Consell en su informe 534/2023 con relación al proyecto del texto refundido de la Ley de vivienda de la Comunitat Valenciana ha subrayado, en cuanto a la convalidación de actos anteriores, que no cabe la convalidación o conservación automática, total y absoluta, de los trámites realizados que a continuación pasamos a analizar:

1º.-Entre las actuaciones que se han mantenido, obra una Memoria económica, de 16 de enero de 2023, emitida en relación con la anterior resolución de 13 de diciembre de 2022, de iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto normativo, con la finalidad de modificar el Decreto del Consell 12/2021, de 22 de enero, en la que se indica que el proyecto normativo no comportará aumento del gasto público.

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”*.

Tratándose de un nuevo proyecto normativo el que se acuerda acometer en la Resolución de fecha 22 de marzo de 2023 y con base en estas normas, se exige la emisión de un nuevo informe de la conselleria con competencias en materia de hacienda, no obstante haberse emitido la memoria sin

incidencia presupuestaria, con relación al anterior proyecto normativo (Resolución de 13 de Diciembre de 2022).

Esta observación tiene la consideración de **esencial**, a los efectos previstos en el apartado 3º del artículo 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado por medio del Decreto del Consell 37/2019, de 15 de marzo.

2º.- En cuanto a la participación pública el artículo 133 de la Ley 39/2015 regula la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en dos momentos distintos; y así, en el apartado 1, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento deberá someterse a consulta pública, y en su apartado 2 se establece que, sin perjuicio de la consulta previa, se publicará el texto en el portal web correspondiente con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos.

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”*.

En el supuesto estudiado, cuando se decide cambiar la primera resolución de modificación parcial del Decreto 12/2018 por la de redactar un nuevo decreto que deroga el primero, ya se había efectuado la consulta pública previa (artículo 133.1 Ley 39/2015) y si bien de conformidad a la normativa citada podría entenderse que debería haberse cumplimentado nuevamente este trámite, podría considerarse subsanado con el trámite posterior de publicación del texto en la página web de participación pública (trámite del art.133.2 Ley 39/2015).

No obstante, cabría que se emitiera un informe justificativo de no afección a la nueva tramitación, ya que en la resolución de 22 de marzo del 2023, en la que se establece *“mantener aquellos trámites de informe y consulta cuyo contenido no se ve afectado por la nueva tramitación normativa”*, no queda justificado.

Igual observación cabe hacer con relación al Informe de impacto de género, el Informe sobre la repercusión del proyecto normativo en la familia, en la infancia y en la adolescencia, y el Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de 26 de enero de 2023, los cuales deberían justificarse en cuanto a su no afección al nuevo proyecto

Cuarta.- Estructura del Proyecto de Decreto del Consell.

Este Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas, se ha elaborado con esta sistemática y estructura: el título de la disposición; el índice; el preámbulo, con diez párrafos o apartados; la fórmula de aprobación; 15 artículos que se han estructurado en dos títulos, y estos en dos y en tres capítulos, respectivamente; y las disposiciones de la parte final, que son cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. Se suprimieron los anexos de la primera versión del proyecto normativo.

El título I contempla las “Disposiciones preliminares”, con dos capítulos: el capítulo I se titula “Objeto y ámbito de aplicación” (artículos 1 y 2), y el capítulo II se destina a los “Supuestos de declaraciones responsables de ocupación (de viviendas)” (artículos 3 a 6).

El título II, titulado “Procedimiento y efectos de las declaraciones responsables de ocupación” se ha estructurado en estos tres capítulos: el capítulo I contempla el “Procedimiento de las declaraciones responsables” (artículos 7 a 10); el capítulo II regula el “Alcance y validez de la declaración responsable de ocupación” (artículos 11 a 14); y el capítulo III el “Régimen sancionador” (artículo 15).

Las disposiciones de la parte final son las siguientes: Modelo de declaración responsable y de certificado de conformidad (disposición adicional primera), Vivienda incluidas en procedimientos de minimización de impacto territorial (adicional segunda), Reflejo del título habilitante de ocupación en escritura pública (adicional tercera), Incidencia presupuestaria (adicional cuarta), Protección de datos personales (adicional quinta), Títulos otorgados con anterioridad (disposición transitoria única), “Normas que se derogan” (disposición derogatoria única), Habilitación de desarrollo (disposición final primera) y Entrada en vigor (final segunda).

Quinta.- Observaciones y sugerencias al proyecto normativo.

En el presente caso, el análisis de la legalidad del Proyecto de Decreto del Consell, como se desprende del examen de los títulos competenciales del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana y del marco normativo que ha quedado expuesto, los contenidos del proyecto normativo tendrán que respetar, sobre todo, tanto las previsiones de los artículos 32 y siguientes de la Ley de la Generalitat 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, como de los artículos 233 y siguientes del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que se aprobó mediante el Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, en

el contexto de la legislación estatal básica en las materias de vivienda y de urbanismo.

La Abogacía General de la Generalitat puso de manifiesto en el informe que suscribió, el día 16 de junio de 2023, que *“... se reitera la recomendación realizada respecto de si es más oportuno proceder primero a la modificación o derogación de los artículos 32 a 36 de la Ley 3/2004, al objeto de adaptarlos a la declaración responsable prevista en el artículo 223 f) del TRLOTUP (texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda) y posteriormente aprobar el Decreto de desarrollo de ambas normas legales que ahora se pretende”*.

A esta Observación en el Informe de la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética, de fecha 19 de junio de 2023 se contesta: *“El presente proyecto de decreto se limita a desarrollar la tramitación mediante Declaración responsable, posibilidad que recoge el artículo 233.1 del TRLOTUP. No obstante, se va a valorar la modificación de los mencionados artículos de la LOFCE mediante ley específica o a través de la ley de medidas”*.

Sin perjuicio de considerar esta Institución la conveniencia de que previamente se debería efectuar la modificación de los artículos de la Ley 3/2004 que se han visto afectadas por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP), por lo expuesto al inicio de esta Consideración, con esta observación y la contestación de la Dirección General a la misma, se reconoce que el Proyecto de Decreto del Consell que se tramita no está desarrollando tanto los citados preceptos de la Ley valenciana 3/2004, de 30 de junio (promulgada en virtud de las competencias en materia de vivienda y de ordenación de la edificación), sino más bien los preceptos vigentes del texto refundido que aprobó el Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio (aprobado en virtud de las competencias en materia de urbanismo y de política territorial, que derogó o modificó la anterior regulación de las *“licencias municipales de ocupación”* de los artículos 32 a 36 de la Ley valenciana 3/2004); por ello, debería valorarse si el Proyecto de Decreto del Consell en tramitación puede aprobarse a propuesta de la Conselleria competente en materia de vivienda, o a propuesta conjunta de las Consellerias competentes en las materias de vivienda y de urbanismo.

Al respecto, en nuestro dictamen 25/2021 al que posteriormente ha sido el Decreto 12/2021 ya se indicaba: *“La redacción de la disposición final primera, que habilita a la persona titular de la Conselleria competente en materia de vivienda para el desarrollo, mediante Orden de la Conselleria, de este Decreto del Consell, plantea el problema de que nos hallamos ante una regulación en la que concurren y se solapan dos materias: la legislación valenciana sobre ordenación y fomento de la calidad de la edificación, encabezada por la LOFCE de 2004, y además la legislación urbanística*

valenciana, que en primer lugar se halla representada por la LOTUP de 2014, lo que nos conduce a que, en puridad y precisión técnica, el desarrollo y complemento de este Decreto del Consell tendrá que realizarse, cuando proceda, mediante “Orden conjunta” de ambas Consellerias; lo que igualmente plantea que este Proyecto de Decreto del Consell debería aprobarse, si procede, a propuesta conjunta de las personas titulares de ambas Consellerias, lo que se reflejaría de este modo en la redacción de la fórmula de aprobación”. De hecho la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Conselleria competente en materia de vivienda y ahora consultante asumió, al analizar las alegaciones de la Dirección General de Urbanismo de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, efectuada en el proyecto del posterior Decreto 12/2021 que en diversas materias ambas Direcciones “deberán coordinar sus regulaciones en esta materia”.

Procedemos a realizar las propuestas o sugerencias de sistemática y de técnica normativa, que se efectúan a continuación.

Al índice.

El índice refleja fidedignamente la sistemática y las titulaciones de los preceptos del proyecto normativo y de las disposiciones de su parte final, con excepción de las “Disposiciones Transitorias”, ya que si solamente hay una sola, se tendrá que titular “Disposición Transitoria”, tanto en el índice como en el propio proyecto.

Asimismo, la disposición derogatoria única se tendrá que titular, como puede ser: “Normas que se derogan”, tanto en el índice como en el texto del propio proyecto normativo.

Al preámbulo.

Ya se ha expuesto el Centro directivo encargado de elaborar este Proyecto de Decreto del Consell entiende que halla su habilitación y cobertura legal en la disposición final segunda de la Ley valenciana 3/2004, pero que, a nuestro entender, existe otra habilitación más cercana y precisa, la disposición final segunda del texto refundido que se aprobó mediante el Decreto legislativo del Consell 1/2021, lo que significa que esta disposición no está desarrollando tanto la Ley de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, sino más bien pretende desarrollar el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

A la fórmula de aprobación.

De entre los elementos de la fórmula aprobatoria, la facultad de propuesta debe consignarse en primer lugar, tras la locución: “*En virtud de cuando antecede*” u otra similar.

Ahora bien, dicha facultad de propuesta se tendrá que actualizar, ya que no corresponde a la persona titular de la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, sino a la persona titular de la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, lo que no excluye que pueda plantearse, como propuso la Abogacía General de la Generalitat, que este Proyecto de Decreto del Consell pueda aprobarse a propuesta de las personas titulares de dos departamentos: la citada Vicepresidencia y Conselleria competente en materia de vivienda y, además, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por ser esta la Conselleria competente en materia de urbanismo.

Al capítulo I del título I.- Objeto y ámbito de aplicación (artículos 1 y 2).

Tanto la definición del “objeto” de este proyecto normativo en el artículo 1, como la delimitación de su “ámbito de aplicación” del artículo 2 refunden y reestructuran, en parte, los respectivos preceptos del Decreto del Consell 12/2021, de 22 de enero, de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas.

Solamente desde la perspectiva de mejorar el texto propuesto, cuando el inciso b) del **artículo 1.2** se refiere a la comprobación de que las obras se ajusten al proyecto para la que fue concedida la licencia urbanística municipal de edificación o el título habilitante equivalente “*y, en su caso, a las modificaciones aprobadas por la administración*”, se indique: “*y, en su caso, a las modificaciones y condiciones aprobadas por la administración*”, con lo cual las *condictiones iuris* que en ocasiones acompañan el otorgamiento de las licencias urbanísticas quedan incluidas explícitamente.

Al capítulo II del título I.- Supuestos de declaraciones responsables de ocupación (artículos 3 a 6).

En este capítulo se contemplan los diferentes supuestos en los que deberán presentarse estas declaraciones responsables para la ocupación de viviendas y de edificios de viviendas: cuando se carezca de título habilitante para la ocupación “o” vaya a procederse a su renovación y hayan transcurrido 10 años desde su primera obtención si se produce una segunda o sucesiva ocupación o si resulta necesario formalizar un nuevo contrato de suministro de agua para consumo humano, energía eléctrica o gas porque carece de alguno de estos servicios (artículo 3); o bien cuando la vivienda o el edificio de viviendas existan y sobre ellas se hubieran realizado intervenciones que requieran la redacción de un proyecto y la obtención de la licencia urbanística preceptiva (artículo 4); bien cuando la vivienda o el edificio de viviendas sea de nueva construcción (artículo 5); o bien cuando la ocupación tenga por objeto una parte de la edificación (artículo 6).

No obstante, el **artículo 3** plantea dos supuestos de hecho diferentes, alternativos y excluyentes, por un lado, carecer de título habilitante para la ocupación y, por otro lado, cuando se plantee su renovación y hayan transcurrido 10 años desde la primera ocupación, junto con otras circunstancias. Por ello, se recomienda que estos dos supuestos se regulen en apartados distintos, para que la comprensión del precepto sea mayor.

En cuanto al apartado 2.2º, se indica “*inmueble o entidad*”, no aclarándose este segundo concepto de “*entidad*” a qué corresponde.

En cuanto el capítulo I del título I regula el “Objeto y ámbito de aplicación” de la disposición, y el capítulo II del mismo título los diversos “Supuestos de declaraciones responsables de ocupación”, se aconseja que el título I se titule: “Disposiciones Generales” en lugar de “Disposiciones preliminares”, al ser más apropiado para sus contenidos.

Al capítulo I del título II.- Procedimiento de declaraciones responsables (artículos 7 a 10).

En este capítulo se regula la presentación de las declaraciones responsables de ocupación de viviendas o de edificios de viviendas (artículo 7), así como su contenido y documentación cuando se trate de viviendas o edificios de viviendas existentes (artículo 8), cuando se trate de viviendas o edificios de viviendas sobre los que se hayan realizado obras o intervenciones (artículo 9), o cuando se trate de edificios de viviendas de nueva construcción (artículo 10).

A este respecto, el **artículo 8** exige que las declaraciones responsables para las ocupaciones de viviendas o de edificios de viviendas existentes esté “*suscrita por la persona propietaria*”, lo que parece insuficiente, puesto que podría tratarse de otra persona no propietaria pero sí titular de un derecho de uso y disfrute sobre el inmueble, como puede ser el usufructuario.

En cuanto el **artículo 9** se refiere a las declaraciones responsables sobre viviendas o edificios de viviendas sobre las que se hayan realizado obras o intervenciones, y el **artículo 10** a los edificios de viviendas de nueva construcción, en estos casos se consigna que la declaración responsable estará suscrita “por la persona promotora”.

Al capítulo II del título II.- Alcance y validez de la declaración responsable de ocupación (artículos 11 a 14).

En estos preceptos se detallan los efectos jurídicos de las declaraciones responsables, desde el “momento” de su presentación, sin perjuicio de las potestades municipales de comprobación (artículo 11), las facultades y el procedimiento de comprobación por parte de los servicios municipales de los

Ayuntamientos en los que radiquen las viviendas o los edificios de viviendas objeto de declaración (artículo 12), el ejercicio de las competencias municipales por medios electrónicos, telemáticos o informáticos (artículo 14), y la obligación de disponer del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda (IEEV-CV) (artículo 13).

A este respecto, cuando el **artículo 12** regula las facultades municipales de comprobación de las declaraciones responsables que se presenten, esta se extenderá, entre otros casos, al incumplimiento de los requisitos necesarios para el uso previsto en la declaración responsable (como se explicita en su apartado 2º, inciso d): *“En este supuesto, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del suelo, se adoptarán las medidas necesarias en el plazo de seis meses desde la presentación de la declaración responsable, para el cese de la ocupación declarada, incluyendo la comunicación de tales circunstancias a las compañías suministradoras y al registro de la propiedad. El Ayuntamiento será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas, pudiendo repercutir el importe de tales perjuicios en la persona obligada a la presentación de la declaración responsable”*.

El párrafo transcrito es una reiteración de lo que ya se dispone en la legislación básica, por lo que resulta innecesario que se reproduzca lo que dispone esta, sin perjuicio de que pueda hacerse una remisión a la misma.

Esta observación al citado párrafo del inciso d) del apartado 2º del artículo 12 del proyecto normativo que se tramita tiene la consideración de **esencial**, a los efectos previstos en el artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

En cuanto a la notificación al Registro de la Propiedad, en el artículo 9 del vigente Decreto 12/2021, el deber de esta comunicación, al igual que a las compañías suministradoras de agua de consumo humano, energía eléctrica gas y telefonía, para los supuestos de extinción de los efectos de la declaración responsable.

Debería introducirse en el artículo 12, un nuevo apartado en estos términos, ya que pueden ser varias las causas que determinen la ineficacia de la declaración responsable, y ahora solo se hace referencia a ello en el supuesto del artículo 12.2.d).

Al capítulo III del título II.- Régimen sancionador (artículo 15).

Este precepto contiene una doble remisión, una a la legislación “de ordenación y fomento de la calidad de la edificación”, de modo que la otra remisión tendrá que referirse, siguiendo la titulación oficial del Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, es decir, a la legislación “de

ordenación del territorio, urbanismo y paisaje”, no como se cita “legislación de ordenación territorial y urbanística”.

A las disposiciones de la parte final.

Las posibles actuaciones de minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en suelo no urbanizable, en cuanto al posible procedimiento para su legalización, con una memoria descriptiva, los planos de estado actual, los planos de ordenación, los proyectos de urbanización, el estudio de viabilidad económica, el convenio urbanístico y los efectos se encuentran regulados en los artículos 228 a 231 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, de modo que las previsiones de la **disposición adicional segunda** del proyecto normativo, en cuanto se limita a referirse a viviendas que se hallen en terreno forestal o en zona inundable y sus condiciones registrales y limitaciones, apenas guarda relación con aquellas previsiones legales.

Por ello, en cuanto esta disposición adicional segunda pueda no disponer de la suficiente cobertura legal que le proporciona la disposición final segunda del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que se aprobó mediante el Decreto legislativo del Consell 1/2021, de 18 de junio, se aconseja su supresión.

Las restantes disposiciones adicionales, transitoria única, derogatoria única y disposiciones finales no plantean ningún problema interpretativo y de ajuste al precitado marco normativo, salvo que pueda plantearse que la habilitación para el desarrollo normativo que se contiene en la disposición final primera, que faculta a la persona titular de la Conselleria competente en materia de vivienda para desarrollar este Proyecto de Decreto del Consell, no se refiera a una sola Conselleria, sino a dos: las competentes en las materias de vivienda y de urbanismo, que de este modo procederían a su desarrollo mediante Orden conjunta, como ya se ha expuesto en la Consideración Quinta.

Como ya se expuso al analizar la sistemática de este Proyecto de Decreto del Consell, su primera versión contenía diversos anexos, de forma análoga al vigente Decreto del Consell 12/2021, de 22 de enero, que será objeto de derogación en el caso de aprobarse el proyecto normativo en tramitación, que ha prescindido de incluir los anexos sobre el modelo de declaración responsable y sobre el certificado de conformidad de obra.

Sexta.- Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción.

La Dirección General responsable de la elaboración de este Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas, siguió, con carácter general, las reglas y los criterios de sistemática y de técnica normativa contenidos en el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

A tal efecto, los títulos y los capítulos se numeraron con caracteres romanos y se titularon, como exigen los artículos 21 y 22 del citado Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, los artículos fueron numerados con cardinales arábigos y se titularon, siguiendo los criterios del artículo 25 del citado Decreto del Consell, y las disposiciones de la parte final se han numerado con ordinales redactados en palabras y se han titulado, respetando las indicaciones del artículo 28 del expresado Decreto del Consell 24/2009, y ello sin perjuicio de las mejoras de sistemática y de técnica normativa que ya se han expuesto en los apartados precedentes de este dictamen, ya que solamente existe una disposición transitoria única y la disposición derogatoria única no fue titulada, lo que se tendrá que corregir, como pueda ser utilizando la titulación “Normas que se derogan”.

Además, el texto de este Proyecto de Decreto del Consell fue elaborado y redactado de forma cuidadosa y atenta, utilizando un lenguaje administrativo moderno, inclusivo y sin discriminación de género, lo que repercute en la claridad y en la precisión del lenguaje y, con ello, en la misma calidad del texto del Proyecto de Decreto del Consell que se pretende aprobar, lo que sin duda mejorará sus condiciones de aprehensión por parte de sus destinatarios.

Lo anterior no excluye que deba exponerse alguna propuesta como mejora de técnica normativa y de redacción, sobre todo teniendo en cuenta que entre las disposiciones reglamentarias del ordenamiento jurídico valenciano existen los “Decretos del Consell” y los “Decretos del president”, como se denominan específicamente en el artículo 32 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, por lo que tiene que aconsejarse que cuando el proyecto normativo se refiera a “este decreto” o al “presente decreto”, se añada: “este Decreto del Consell” o el “presente Decreto del Consell” (al menos en la redacción de los artículos 1, 2, 7 y 13, de la disposición adicional cuarta, de la disposición transitoria única, de la disposición derogatoria única, de la disposición final primera y de la disposición final segunda).

También se aconseja prescindir de la utilización de abreviaturas o siglas, como IEEV-CV y LOFCE (en la redacción del índice, del preámbulo, y de los artículos 3, 8 y 13, entre otros).

Finalmente, las competencias de la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, han sido asumidas, en fecha 19 de julio de 2023, por la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, por lo que deberán modificarse, donde proceda, las referencias que se hacen a aquella en el texto de la norma proyectada.

Se han formulado dos observaciones de carácter **esencial**, a la tramitación del proyecto normativo y al párrafo segundo del inciso d) del apartado 2º del artículo 12 del proyecto normativo, a los efectos previstos en el apartado 3º del artículo 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Cuestiones de redacción

Finalmente, las competencias de la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática han sido asumidas, en fecha 19 de julio de 2023, por la Vicepresidencia segunda y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, por lo que deberán modificarse, donde proceda, las referencias que se hacen a aquella en el texto del decreto proyectado.

III CONCLUSIÓN

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

Que el Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de viviendas, se acomoda al ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** que se ha formulado.

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

València, 26 de julio de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA SEGONA I CONSELLERA DE SERVEIS SOCIALS, IGUALTAT I HABITATGE