



**GENERALITAT
VALENCIANA**

**ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT
EN LA CONSELLERIA DE HABITATGE, OBRES
PÚBLIQUES I VERTEBRACIÓ DEL TERRITORI**

ASUNTO: Informe jurídico al proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana.

PRS
C/I/1295/2019
Exp.:19026

Mediante Comunicación Interna de la Subsecretaria, se adjunta la petición de informe jurídico respecto a la cuestión referida, por lo que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, es emiten las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Carácter del informe.

El informe solicitado tiene carácter preceptivo y no vinculante, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat de Asistencia Jurídica de la Generalitat, y el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

SEGUNDA.- Objeto del informe.

El objeto del presente informe es el proyecto de Decreto del Consell, por el que se aprueba el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana, que tiene como finalidad actualizar del Catálogo Viario aprobado en 1995.

El presente proyecto esta constituido en su parte expositiva por un Preámbulo y en su parte dispositiva por cuatro artículos, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales, y un Anexo, el cual no nos consta en la documentación remitida a esta Abogacía.

Cabe señalar con carácter general, que resulta de aplicación y con el carácter que le otorga la STC de 21 de mayo de 2018, lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula los principios de buena regulación.

Tel. 963 866 000 *telefonades des de fora de la Comunitat Valenciana*
llamadas desde fuera de la Comunidad Valenciana



TERCERA.- Marco jurídico y competencial

El artículo 49.14 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que modifica la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, determina que la Generalitat **tiene competencia exclusiva** en materia de carreteras y caminos cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, modificada parcialmente por la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, la Ley 14/2005, de 23 de diciembre y la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, establece que la clasificación y denominación de las Carreteras que forman parte del Sistema Viario de la Comunitat se realizará a través del Catálogo del Sistema Viario de la Comunidad Valenciana.

Por Sentencia del Tribunal Supremo 740/2018, de 7 de mayo de 2018, se anuló el Decreto 49/2013, de 12 de abril, por el que se aprobaba el Catálogo de Carreteras, quedando vigente el Decreto 23/1995, de 6 de febrero del Consell, por el que se aprobó el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat.

CUARTA.- Adecuación del rango normativo.

Se valida por esta Abogacía la procedencia jurídica de aprobar la regulación propuesta mediante Decreto del Consell, al ser el desarrollo reglamentario de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana.

QUINTA.- Competencia para proponer el proyecto.

Resulta competente para proponer el proyecto para su aprobación por el Consell, la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, al haberse atribuido a este departamento la competencia en materia de carreteras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determina las consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat.

SEXTA.- Procedimiento

El proyecto deberá seguir el procedimiento de elaboración previsto en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, que establece lo siguiente:

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



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

c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

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

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

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

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

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

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

Señalamos a continuación todos aquellos trámites e informes preceptivos a los que debe someterse cualquier proyecto de disposición reglamentaria:

a) Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, el cual no consta en el expediente remitido.

b) Memoria económica sobre la estimación del coste previsto, que deberá contener las referencias que establece la Orden de 22 de marzo de 2005 de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

En el presente caso, como por Sentencia del Tribunal Supremo 740/2018, de 7 de mayo de 2018, se anuló el Decreto 49/2013, de 12 de abril, por el que se aprobaba el Catálogo de Carreteras, por falta de esta memoria, el presente proyecto de Decreto además de aportar informe justificativo de ausencia de gasto aporta una memoria económica fechada el 9 de noviembre de 2018 donde se explica la no repercusión económica del referido proyecto de Decreto. Todo ello, al considerarse que la incorporación de una memoria económica durante el procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria -en la que se describa y analice el impacto económico que



tendrá la aprobación y posterior aplicación de aquélla- constituye una exigencia elemental que, como tal, ha venido siendo plasmada en la legislación estatal y reconocida por la jurisprudencia que la interpreta

- c) Informe preceptivo y vinculante de la conselleria con competencias en materia de Hacienda respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones y conforme a los principios del artículo 129.7 de la Ley 39/2015.
- d) Remisión a las Consellerias en las que pueda incidir el proyecto normativo al objeto de que emitan informe.
- e) Si afecta a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.
- f) Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, de conformidad con el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, ya que desarrolla la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunitat Valenciana.
- g) Informe sobre impacto por razón de género, exigido por el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
- h) Informe sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio.
- i) Informe sobre el impacto de la normativa en la familia, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Disposición Final Quinta de la Ley 26/2015.



Ninguna de las disposiciones normativas citadas en **las letras g), h) e i)** hacen referencia a que estos informes deban emitirse por órgano especializado, ni independiente, ni diferente, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de los informes.

Sí que hace referencia la normativa valenciana a qué órgano debe elaborar el mismo en la **Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un art 4.bis. Este precepto establece:

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

También ha introducido la **Ley 13/2016** un apartado tercero al **art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio**, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece: *“Asimismo la Ley A tal fin, los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”*

- j) Documento de análisis de administración electrónica y el informe preceptivo de administración electrónica, previstos ambos en el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell por el que se aprueba el Reglamento de de Administración electrónica de la Comunidad Valenciana, en el caso de proyectos normativos que contengan la regulación de un procedimiento administrativo de competencia de la Generalitat.
- i) Informe exigido por la Instrucción de Servicio nº 4 /2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos. Con carácter previo a la publicación de cualquier orden o resolución o a la tramitación ante el Consell de cualquier decreto o proyecto de ley, se deberá expedir un informe del servicio, área, dirección general o secretaría autonómica proponente que su contenido no afecta a ninguno de los programas informáticos que los gestionan, y por tanto no hace falta introducir o gestionar modificaciones en los referidos instrumentos informáticos, así como que no genera la implantación de un nuevo programa informático. En caso positivo, el informe deberá especificar qué programas afecta y posteriormente se deberá obtener de la dirección general de Tecnologías de la Información el preceptivo informe en que se explicita si los plazos establecidos en la disposición son viables en



relación con las modificaciones a operar o creación de nuevas aplicaciones informáticas.

Asimismo decir que la Ley 39/2015 regula la iniciativa legislativa, en relación con la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos en los art 133 y 129. A estos efectos, recordamos que el artículo 129 de la Ley 39/2015 ha sido declarado por STS 55/2018, de 24 de mayo contrario al orden constitucional de competencias en los términos del f.j. 7 b) de dicha sentencia, salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de determinados incisos del párrafo tercero del apartado 4.

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

El art 133 de la Ley 39/2015 establece:

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

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

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los **derechos e intereses legítimos de las personas**, el centro directivo competente **publicará el texto en el portal web** correspondiente, con el objeto de dar **audiencia** a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

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



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

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

De todo lo expuesto decir que el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana se acompaña de los informes referidos, pero no nos consta en el expediente informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto.

SÉPTIMA- Observaciones de técnica normativa

Respecto al contenido del proyecto de Decreto del Consell por el que por el que se aprueba el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana, se efectúan las siguientes observaciones:

- a. El artículo 39 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, establece que el procedimiento de elaboración de un proyecto normativo se iniciará mediante resolución del conseller competente por razón de la materia, en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación. No nos consta en el expediente la referida Resolución de Iniciación.
- b. El artículo 26 de esta misma norma establece que los artículos podrán dividirse en apartados en el caso de que regulen aspectos que se hayan de diferenciar con precisión. Los apartados se numerarán en cardinales arábigos y **los apartados podrán, a su vez, dividirse en párrafos señalados con letras minúsculas**. Por lo que deberá corregirse y señalarse con letras minúsculas la división efectuada en el artículo 2 del proyecto de Decreto.
- c. De conformidad con el apartado 7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, la primera vez que aparezca citada una norma en el proyecto de Decreto se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula



abreviada de éste que identifique a la norma. Por ello deberá añadirse en el párrafo cuarto del Preámbulo la fecha de la Ley 6/1991, o una fórmula abreviada que identifique a la norma.

- d. En la Disposición Derogatoria Única deberán añadirse como disposición derogada el Anexo III del Decreto 23/1995, de 6 de febrero, del Consell, por el que se aprobó el II Plan de Carreteras de la Comunitat Valenciana y el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana, ya que por Sentencia del Tribunal Supremo 740/2018, de 7 de mayo de 2018, se anuló el Decreto 49/2013, de 12 de abril, por el que se aprobaba el Catálogo de Carreteras, quedando vigente el referido Anexo III del Decreto 23/1995, de 6 de febrero del Consell, por el que se aprobó el II Plan de Carreteras de la Comunitat Valenciana y el Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana.
- e. En el artículo 32 del Decreto 24/2009, en relación a la Disposición derogatoria única establece que en los proyectos normativos se incluirá en una disposición derogatoria única una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones derogadas, cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación y que será del siguiente tenor: **«Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en...»**, indicando a continuación el tipo de norma. La disposición derogatoria incluirá, en su caso, una cláusula de vigencias que contendrá una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones sobre la materia que continuarán vigentes. Por ello deberá modificarse la redacción de la Disposición Derogatoria Única y adaptarse a la fórmula propuesta.
- f. Como no se nos adjuntado el Anexo del proyecto de Decreto, no podemos emitir informe jurídico al respecto. No obstante ello, recordar que el artículo 35 del Decreto 24/2009 establece que los anexos se colocarán ordenados al final del proyecto normativo. Se titularán siempre y de haber varios se numerarán con caracteres romanos. La indicación de «Anexo» con su respectiva numeración se situarán centrados. Debajo de dicha indicación se situará el título, también centrado. En la parte dispositiva habrá una referencia clara al anexo o a los anexos, cuando corresponda.

Ya para finalizar, y de conformidad con los criterios generales establecidos en el artículo 3 del Decreto 24/2009, esta Abogacía recomendaría un repaso integro del texto del proyecto de Decreto para unificar el uso de mayúsculas.

Es todo cuanto tiene que informarse por esta Abogacía, teniendo en cuenta que el



presente informe tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 5.2.b) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y, de acuerdo con las previsiones del artículo 6 de la citada Ley 10/2005, no tiene el carácter de vinculante pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados y su hipotética falta en la tramitación no implicaría por sí sola la invalidez o ineficacia del acto correspondiente.