



Expte.: 21023P

C/1/2021

MMG

INFORME JURÍDICO SOBRE LA SEGUNDA VERSIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO DEL CONSELL DE APROBACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE.

Por parte de la Subsecretaria de la Conselleria de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, se ha remitido para su informe el proyecto de decreto legislativo referenciado. De conformidad con lo dispuesto en el art 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat se emite el siguiente informe preceptivo con arreglo a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: OBJETO DEL INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE

Es objeto del presente informe la segunda versión de borrador de Decreto-Legislativo del Consell para la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

Con carácter previo, hemos de tener en cuenta que este proyecto ya ha sido informado por la Abogacía General de la Generalitat. Por lo que en el presente informe vamos a limitarnos, en cuanto al contenido del proyecto normativo remitido, a analizar la conformidad a derecho de las modificaciones de la LOTUP

introducidas por la Ley 3/2020, dado que es esta modificación la que justifica la nueva versión del decreto legislativo y la que ha dado lugar igualmente a una nueva ley de delegación.

Desde la Abogacía General de la Generalitat no vamos, por tanto, a analizar el texto íntegro remitido, ni a comparar los dos textos, es decir, el que se envió en noviembre de 2020 y ya fue informado y la versión que se envía ahora.

A estos efectos, la Ley 3/2020, de 30 de diciembre introduce en la LOTUP las siguientes modificaciones: *“Se modifica la rúbrica de la sección II del libro II, título I, capítulo I; se añade un nuevo apartado 6, en el artículo 6; se modifica el artículo 11 apartado 3 letra a y se añade un apartado 4 al artículo 11; se modifican los apartados 2, letra b, 4 y 5 del artículo 36 y se añaden nuevos apartados 6 y 7; se modifica el artículo 51 apartado 1; se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 70; se modifica el apartado 8 del artículo 72; se modifica el artículo 101; se modifica el artículo 151 apartado 3; se modifica el artículo 187 quater, apartado 2; se modifica el artículo 202, apartado 4, letra b, último párrafo; se modifica el apartado 3 del artículo 203; se modifica el artículo 211; se modifican los apartados 3 y 4 y se añade un nuevo apartado 5 al artículo 211 bis; se modifica el artículo 212, apartado 1; se modifica el artículo 214, apartado 1, letra a; se modifican la disposición adicional primera, la disposición adicional octava, apartado 1, la disposición adicional decimotercera, la disposición transitoria undécima y la disposición final segunda y se añade una disposición transitoria nueva.*

Se modifican los apartados 1 y 5 del artículo 17 y se añade una nueva disposición transitoria a la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, y se modifica la disposición transitoria octava y se añade una nueva disposición adicional a la Ley 1/2019, de 5 de febrero.

Se modifica el anexo IV, apartado III, apartados 4.4, 5.4 y 6.2.”

Para emitir el presente informe vamos a tener en cuenta la siguiente normativa:

. - Constitución Española.

. - Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificada por LO 1/2006.

. - Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021

. - Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

. - Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

. - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

. - Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

. - Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

. - Decreto 105/2017, de 28 de julio, 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.

. - Decreto 4/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

SEGUNDA: SOBRE LA LEGISLACIÓN DELEGADA.

Es objeto de informe el proyecto de decreto legislativo citado, por lo que estamos ante una **legislación delegada**, donde será el Consell quien apruebe un texto normativo que tiene rango de ley.

Esta posibilidad está prevista en la Constitución Española y contemplada asimismo en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

El **art 44.3** de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece: *“Les Corts podran delegar en el Consell la potestad de dictar **normas con rango de Ley**, denominadas Decretos Legislativos, en los mismos terminos establecidos en los **artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución Española** para los supuestos de delegación del Congreso al Gobierno de España.”*

Remite, por tanto, el Estatuto de Autonomía a la Constitución Española, que prevé dos modalidades de legislación delegada: la que se desarrolla en textos articulados, y la que se desarrolla en textos refundidos. La primera requiere como norma habilitante una ley de bases y la segunda una ley ordinaria de delegación.

En este sentido, el art 82 de la CE establece: *“1. Las Cortes Generales podran delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.”*

*2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una **ley de bases** cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una **ley ordinaria** cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.*

*3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de **forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio**. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.*

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

*5. La autorización para refundir textos legales determinará el **ámbito normativo** a que se refiere el contenido de la delegación, **especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.***

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.”

Por lo tanto, los **decretos legislativos que aprueban textos refundidos** presentan las siguientes características:

. - Debe existir una ley ordinaria de delegación que habilite al Consell a aprobar una disposición con rango de ley.

. - La delegación debe ser sobre una materia concreta, no caben las delegaciones genéricas.

. - La delegación no puede abarcar materias que deben ser objeto de regulación por ley orgánica, que son: las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

. - La delegación debe ser expresa, no se admiten las delegaciones implícitas, ni tácitas.

. - La delegación es por un tiempo determinado, que será el que establezca la ley ordinaria de delegación.

. - El alcance de la delegación será el que determine la ley de delegación, pudiendo circunscribirse a la mera formulación de un texto único o pudiendo abarcar además la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que han de ser refundidos.

. - La delegación se agota con la aprobación del texto refundido.

. - Son competentes los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con

los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación. (art. 1.1 LJCA). Por lo tanto, tal y como ha establecido la jurisprudencia los decretos legislativos tendrán carácter reglamentario en todo aquello que exceda del ámbito de la delegación.

La delegación legislativa para tramitar y aprobar el decreto legislativo objeto del presente informe estaba contenida en la **Ley 9/2019**, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que en su **disposición final primera** establece: *“Se autoriza al Consell para aprobar, en el plazo de 12 meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, un texto refundido que consolide e integre en un texto único, debidamente regularizado, aclarado y armonizado, las modificaciones incorporadas desde su entrada en vigor en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana.”*

Ampliándose este plazo de un año y reiterándose la habilitación en la **disposición final segunda** de la **Ley 3/2020, de 30 de diciembre**, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, que establece: *“Se autoriza al Consell para aprobar, hasta el 30 de junio de 2021, un texto refundido que consolide e integre en un texto único, debidamente regularizado, aclarado, armonizado y de acuerdo con las normas de lenguaje inclusivo, las modificaciones incorporadas desde su entrada en vigor en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana. La facultad de delegación legislativa alcanza a la Ley 5/2014, de 25 de julio, y a las disposiciones con rango de ley modificativas de dicha ley hasta el momento de la aprobación del texto refundido por el Consell»*

Permite, por tanto, la ley de delegación integrar en un único texto la Ley 5/2014 con todas sus modificaciones y aclarar, regularizar y armonizar el contenido de dicho texto refundido.

Respecto a cuál es el alcance de la expresión *“regularizar, aclarar y armonizar”*, es doctrina constitucional la que ha delimitado el mismo en numerosas sentencias, habiéndose analizado asimismo su alcance por numerosos

dictámenes del Consejo de Estado, entre otros, dictamen 357/2006, de 27 de abril, dictamen nº 1736/2007, dictamen nº 47/2014, de 20 de febrero, dictamen nº 435/2015, de 11 de noviembre.

Ha destacado el Consejo de Estado que la finalidad de los textos refundidos, cuando se trata de refundir en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, suele tener dos efectos distintos: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador. Y que, cuando se habilita para refundir una ley con todas sus modificaciones, generalmente la delegación no se limita a transcribir sin más las normas que deben refundirse y a aclarar cuales siguen en vigor, sino que actualiza, aclara y armoniza las mismas, esto es, depura la norma con la finalidad de asegurar su coherencia, de suerte que el texto refundido resulte completo y sistemático.

El Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias, entre otras STC nº 13/1992, STC 166/2007, STC 194/2000 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”*.

Esto, no obstante, el Tribunal Constitucional también ha insistido en la ausencia de capacidad innovadora del texto refundido, es decir, no puede incluirse en el texto refundido nuevos preceptos jurídicos que no estén ya expresamente incluidos en los textos legales que se refunden. Se trata de llevar a cabo una labor técnica, que conlleva una cierta tarea de interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias con el fin de dotar de coherencia al texto normativo, pero que **no puede tener alcance innovador**.

Sí que se ha permitido por el Tribunal Constitucional (STC de 4 de julio de 2007) que pudieran incluirse en el texto refundido las interpretaciones judiciales que del texto legal que se refunde venían llevando a cabo los tribunales.

En concreto, la **STC n.º 166/2007** establece: *“Ha de reconocerse en esta línea que, si bien es verdad que de los dos supuestos de delegación legislativa que distingue el art 82.2 CE, el de la refundición de varios textos legales en uno solo (art 82.5 CE), y el supuesto de Ley de bases para la formulación de un texto articulado (art 82.4 CE), éste último, “que se enmarca con frecuencia en un proceso de reforma legislativa” (STC 205/1993), supone un mayor margen para la actuación del Gobierno, pero no es menos cierto que la labor refundidora que el Legislador encomienda al Gobierno aporta también un contenido innovador, sin el cual carecería de sentido la delegación legislativa. De este modo, el texto refundido, que sustituye a partir de su entrada en vigor a las disposiciones legales refundidas, las cuales quedan derogadas y dejan de ser aplicables desde ese momento, **supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de los preceptos refundidos**, sobre todo en el segundo tipo de refundición prevista en el art 82.5 CE, es decir, el que incluye la facultad “de regularizar, aclarar y armoniza los textos legales que han de ser refundidos”, pues ello permite al Gobierno, como hemos dicho en la STC n.º 13/1992, 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 detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático.*

En este sentido, como acertadamente ponen de relieve en sus alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, debe repararse en que el precepto cuestionado pretende resolver las divergencias interpretativas que mantenían los órganos judiciales en torno a las condiciones que debían de reunir las entidades de gestión para actuar judicialmente en defensa de los derechos de la propiedad intelectual confiados a su gestión (...)

En definitiva, el precepto legal cuestionado aclara el sentido y alcance del citado art 135 LPI de 1987 y, en consecuencia, el Gobierno no se ha extralimitado en el ejercicio de la delegación legislativa, pues la labor refundidora permite, incluso, como ya advertíamos, “introducir normas adicionales y complementarias a las que son objeto estrictamente de la refundición, siempre que sea necesario colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del único texto refundido” (STC 13/1992, de 6 de febrero).

TERCERA: COMPETENCIA

Entendemos que la Generalitat Valenciana es competente para aprobar el decreto legislativo objeto del presente informe al amparo del **art 49.1.9** de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad

Valenciana, en su redacción dada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

El Consell es competente para aprobar el decreto legislativo citado al amparo del art 44.3 del EACV y art 82 de la CE, estando autorizado para aprobar el decreto legislativo objeto del presente informe en virtud de la delegación contenida en la disposición final primera de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

CUARTA: PROCEDIMIENTO

Ante la ausencia de una regulación expresa del mismo, al presente proyecto de decreto legislativo le es de aplicación lo previsto en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, relativo a la elaboración, aprobación y remisión de los proyectos de ley a las Cortes Valencianas y lo dispuesto en el art 133 de la Ley 39/2015, al que remite el art 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, 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. Asimismo, es de aplicación el 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 documentación remitida consta de 19 documentos, de los cuales 15 ya fueron remitidos para emitir el informe de noviembre de 2020. Los nuevos documentos son: memoria justificativa, informe justificativo de la no necesidad del trámite de consulta previa, solicitud de informe de coordinación informática y la segunda versión del proyecto de decreto legislativo objeto de informe.

Deben constar en el expediente las siguientes actuaciones:

1º.- Acuerdo de **inicio del procedimiento**. Consta resolución de inicio de fecha 28 de enero de 2020.

2º.- Se ha **remetido** el texto a todas las **Consellerias** para que hagan sus alegaciones. La mayoría de las consellerias han presentado escrito diciendo que no tenían nada que alegar, sí que se han hecho sugerencias por los siguientes organismos: Secretaría Autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje; Dirección General de Política Territorial y Paisaje; Subdirección General de Evaluación Ambiental; Subdirección General de Medio Natural; Dirección General de Agricultura y Pesca, Dirección General de Cultura y Patrimonio, Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental y Dirección General de Tecnologías de la Información.

3º.- Se ha realizado el **trámite de información pública** previsto en el art 133 de la Ley 39/2015, mediante publicación en el DOGV de 16 de junio 2020.

Se han realizado alegaciones por: el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia; el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia; el Ayuntamiento de Alfafar; el Ayuntamiento de Aspe; la Diputación de Alicante; I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES SAU. GRUPO IBERDROLA; ACCIÓN ECOLOGISTA AGRÓ; Agustí Sanchís Vilaplana; Colegio de Ingenieros Industriales de la Comunitat Valenciana; Francisco de Asís García de Gea; Sergio Fernández; Mercedes Almenar; Federación Empresarial de Industrias Extractivas de la Comunidad Valenciana; José L. Merenciano Ibáñez y Miguel Ángel Pavón García.

No se ha realizado el trámite de **consulta previa** que establece el art 133 de la Ley 39/2015 y consta informe en el que se justifica la omisión de dicho trámite al amparo del art 133 de la Ley 39/2015.

4º.- Consta informe contestando a cada una de las alegaciones presentadas tanto por las entidades y personas citadas como por algunas consellerias, donde está motivada tanto la estimación como la desestimación de dichas alegaciones.

5º.- Consta la **memoria económica** y solicitud del informe a que se refiere el art 26 de la Ley 1/2015. En la memoria económica se especifica que el texto refundido objeto de informe no conlleva incremento de gasto.

6º.- Informe del Consell Jurídic Consultiu. Es preceptivo este informe con arreglo al art 10.3 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de La Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

7º.- Constan incorporados al expediente los siguientes informes preceptivos:

- a. Informe de necesidad y oportunidad.
- b. Informe sobre el impacto de la propuesta normativa en la infancia y en la adolescencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.
- c. Informe sobre el impacto de la propuesta 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.
- d. Informe de impacto de género, exigido por el art 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
- e. Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, en la que menciona que no tiene nada que objetar.

- f. Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

QUINTA: CONTENIDO DEL DECRETO-LEGISLATIVO OBJETO DE INFORME

Reiteramos que nos limitamos a comprobar si se han refundido adecuadamente las modificaciones a la LOTUP introducidas por la Ley 3/2020, de 30 de diciembre. Hecho este análisis, entendemos que se han incorporado adecuadamente dichas modificaciones legales.

Por todo lo expuesto emitimos la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA: Respecto al contenido de la segunda versión del proyecto de decreto legislativo, remitimos a lo dispuesto en nuestro informe de fecha 26 de noviembre de 2020, limitándonos en el presente informe a comprobar que se han refundido correctamente las modificaciones de la Ley 4/2015 introducidas por Ley 3/2020, siendo esta última reforma legal la que justifica la necesidad de realizar una segunda versión del borrador de decreto legislativo objeto de informe.

Es todo lo que se tiene que informar.

Abogada de la Generalitat

Vº Bº Abogado Coordinador