



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Expt.: 246/2020

Hble. Sr. :

Tinc l'honor de remetre el dictamen emés pel Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en l'expedient de referència, tot recordant-vos allò que disposa l'article 6 del nostre Reglament aprovat per Decret 37/2019, de 15 de març, sobre comunicació a este Consell de la resolució dictada després de la consulta.

València, 25 de juny de 2020

LA PRESIDENTA

HONORABLE SR. CONSELLER DE ECONOMÍA SOSTENIBLE,
SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO.

Palau de Santa Bàrbara - Plaça de Sant Nicolau, 2 - 46001 VALÈNCIA - Tel: 96 313 12 00 - www.cjcv.es
Id: CJC-SOLDICTAMEN-5565 Code Verificació: ZS6LX7XZ-JD4YA48P-TLYDZVA4
URL Verif: http://ov.cjcv.es/oficina_tactica/

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

REGAGE20s00002420328

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2020-06-26 10:01:09

Validez del documento

Original





CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 299/2020
Expediente 246/2020

Presidenta
Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato
Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 17 de junio de 2020, 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 28 de mayo de 2020 (Registro de entrada de 1 de junio de 2020), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, relativo al Proyecto de decreto del Consell por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Sectorial de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA).

Id: CJC-SOLDICTAMEN-5565

URL Verif: http://ov.cjccv.es/oficina_tactical/

Información: Documento aportado por el usuario.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	[REDACTED]	2020-06-26 10:01:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE20s00002420328	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

Único.-El 28 de mayo de 2020, el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo remitió el proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Sectorial de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA).

El expediente administrativo remitido se integra, fundamentalmente, del informe de necesidad y oportunidad, Resolución de inicio del procedimiento, informes sobre repercusión económica y demás informes y trámites procedimentales requeridos por la normativa de aplicación.

Y encontrándose el procedimiento en el estado descrito, el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por oficio de 28 de mayo de 2020, que se registró de entrada en este Órgano consultivo el día 1 de junio de 2020, remitió el expediente para Dictamen por este Consell Jurídic Consultiu.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Naturaleza del dictamen.

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.4 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en relación con el Proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Sectorial de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA).

Este proyecto tiene por objeto el desarrollo del artículo 31 de la ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.





Segunda.- Procedimiento de elaboración del Proyecto.

El artículo 16.1 de la Ley de la Generalitat 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP), define los Planes de Acción Territorial como instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, pudiendo comprender su ámbito varios términos municipales.

En la tramitación del procedimiento se han cumplido en general los trámites esenciales exigidos por el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, para la elaboración de los Reglamentos.

Así, consta Resolución de inicio del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de 21 de junio de 2019, el Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Decreto fue emitido el 28 de junio de 2019 por el Director General de Comercio y Consumo, expresando lo siguiente:

“L’elaboració del Pla d’Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA) respon al mandat establert en l’art.31 de la Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de Comerç de la Comunitat Valenciana. Es tracta, a més, d’una vella reivindicació de gran part del sector comercial valencià, que ha demandat al llarg dels anys, a través de les seues organitzacions empresarials més representatives, el desenvolupament d’un instrument que conciliara la planificació comercial amb el territori, preservant les característiques definitòries del que s’ha anomenat el model comercial valencià.

L’objectiu del Pla és definir criteris, directrius i orientacions territorials perquè l’ordenació comercial es desenvolupe de forma coherent amb la planificació territorial, assegurant la seua coherència amb els objectius de qualitat de vida i desenvolupament sostenible contemplats en la legislació valenciana d’ordenació del territori i protecció del paisatge, i la seua contribució eficaç a aquests.

I a vegades, el desenvolupament comercial s’ha portat avant en perjudici d’objectius de protecció del medi ambient Per exemple, és constatable l’existència de problemes relacionals amb l’accessibilitat dels comerços. La proximitat dels comerços que ofereixen béns i serveis bàsics, en particular els de productes alimentosos, revist una importància creixent per a les persones d’edat avançada (el 16,4% de la població valencià té més de 64 anys i en el 2020 serà el 18,74%), les persones discapacitades (el 9% de la població valenciana), les persones aïllades o que resideixen en zones poc poblades (0,93% en el sistema rural interior), així com per als ciutadans que manquen de mitjans suficients per a





*posseir un vehicle (17,3% persones per davall del llindar de la pobresa).
(...)*

En aquest context, el PATSECOVA serà el primer Pla desenvolupat en la Comunitat Valenciana de caràcter territorial dirigit a l'ordenació d'un sector econòmic de caràcter privat, a través de disposicions i criteris vinculants que han de ser incorporats en Instruments promoguts per les Administracions Públiques, especialment a través dels Instruments urbanístics que es desenvolupen en l'àmbit municipal. I és el primer Pla que incorpora un clar enfocament medi ambientalista orientat al sector.

El Pla s'ha desenvolupat a través de quatre documents: Document informatiu, Document propositiu, Document normatiu i Estudi del paisatge. El Document normatiu ha sigut la base sobre la qual s'ha redactat aquest decret, recull i desenvolupa tota la regulació que es proposa que tinga caràcter vinculant. Es pretén que l'aplicació d'aquesta normativa tinga un paper rellevant en la planificació de nous usos comercials, la reorganització dels mateixos i l'adopció de mesures d'adequació de zones que ja compten amb activitat comercial.

L'article 49.1.35a de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç interior i defensa del consumidor i de l'usuari, sense perjudici de la política general de preus, la lliure circulació de béns, la legislació sobre la defensa de la competència i la legislació de l'Estat.

La Llei 3/2011, de 23 de marc, de la Generalitat, de Comerç de la Comunitat Valenciana, ja establia un nou paradigma en el tractament de l'activitat comercial i el territori. D'una banda, per les pròpies exigències de la Directiva 2006/123/CE, la qual cosa va obligar a suprimir tots els requisits que subordinaven la concessió de (autorització comercial a una valoració de l'impacte de la implantació dels nous establiments comercials sobre l'oferta comercial ja existent, la qual cosa va suposar un canvi transcendent en la regulació de la implantació d'establiments comercials. A partir de llavors, els criteris d'atorgament havien d'estar degudament justificats i respondre, en línia amb la norma comunitària, a raons d'interès general en criteris d'ordenació del territori, urbanisme, medi ambient i protecció del patrimoni artístic i cultural i la protecció dels consumidors.

Amb aquesta nova orientació, (ordenació territorial del comerç es derivava a la realització del Pla d'Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana (article 30.2). Així, la Llei 3/2011 disposa, en l'article 31.1, que 'La Conselleria competent en matèria de comerç promourà la realització del Pla d'Acció Territorial Sectorial del comerç de la Comunitat Valenciana, que definirà els criteris, directrius i orientacions territorials perquè l'ordenació comercial es desenvolupe de forma coherent amb la planificació territorial, assegurant la seua coherència amb els objectius de qualitat de vida i desenvolupament sostenible





contemplats en la legislació valenciana d'ordenació del territori i protecció del paisatge, i la seua contribució eficaç a aquests'.

Aquest article defineix i orienta els continguts concrets del PATSECOVA:

- *Delimitar les àrees comercials funcionals de la Comunitat Valenciana sobre la base de criteris d'accessibilitat territorial, capacitat i força d'atracció que exerceixen les ciutats i criteris funcionals, orogràfics, urbanístics, històries, mediambientals, socioculturals i visuals. En la seua delimitació s'atendrà l'efectuada amb caràcter general per la Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana, així com a la infraestructura verda de la Comunitat Valenciana.*

- *No pot prendre en consideració l'impacte de la implantació de nous establiments comercials sobre l'oferta comercial ja existent.*

- *Pot modificar, de forma directa, les previsions dels plans generals vigents, pel que concerneix la planificació del sol comercial.*

- *Els plans generals de cada municipi han d'incorporar les determinacions i normativa del Pla d'Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana. Amb aquesta finalitat, en la documentació del mateix s'incorpora, de forma diferenciada, la part vinculant i dispositiva i les seues afeccions sobre l'ordenació vigent, de l'orientativa i recomentoria.*

En la Disposició adicional primera de la mateixa llei es disposa que 'El Pla d'Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana, a què es refereix l'article 31 de la present llei, es tramitarà conforme al que es disposa en els articles 56 a 60 de la Llei 4/2004, de 30 de juny, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori i Protecció del Paisatge, i Correspondrà la seua elaboració a la Conselleria competent en matèria de comerç amb la col·laboració de la Conselleria competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, i de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació a través del seu Consell, havent-se d'aprovar pel Consell en el termini màxim d'1any a comptar des de l'1 de gener de 2014'.

Així mateix, la necessitat d'elaborar un Pla d'Acció Territorial per al comerç també està incorporat en el principal instrument que defineix el model territorial de futur per a la Comunitat Valenciana: l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant ETCV), aprovada pel Decret 1/2011, de 13 de gener, del Consell. La ETCV recull en el punt primer de la seua directriu 106 que 'A l'efecte de l'estratègia territorial, es defineixen com a grans Superfícies comercials d'impacte territorial supramunicipal aquelles implantacions de sol terciari d'ús predominantment comercial de mes de 2.500 metres quadrats de superfície de venda o les que així considere un futur Pla d'Acció Territorial sobre l'Activitat Comercial en la Comunitat Valenciana'.





En la mateixa Directriu, punt 6 indica que 'El Pla d'Acció Territorial de l'Activitat Comercial en la Comunitat Valenciana modularà aquestes determinacions i criteris en funció de les condicions específiques dels diferents àmbits territorials de la Comunitat Valenciana'.

La figura dels Plans d'Acció Territorial està recollida en la Secció II de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant LOTUP), en el seu article 16. Els Plans d'Acció Territorial 'desenvolupen, en àmbits territorials concrets o en àmbits sectorials específics, els objectius, principis i criteris de l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana'. La llei urbanística valenciana indica que els Plans es formalitzaran amb la documentació gràfica i escrita que siga més adequada per a la definició del seu contingut i per a la seua avaluació ambiental i territorial.

A la vista de l'anterior, queda justificada la necessitat i oportunitat de l'aprovació del Projecte de decret del Consell, pel qual s'aprova el Pla d'Acció Territorial Sectorial de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA)".

Consta que se ha cumplido el trámite de información pública, si bien en dos fechas anteriores a la fecha de la resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto dictaminado, de 21 de junio de 2019.

La Memoria Económica fue realizada por el Director General de Comercio y Consumo el 28 de junio de 2019, y concluye afirmando que el proyecto no comporta ningún incremento de gasto público.

Constan Informes de impacto de género, de impacto en la infancia y adolescencia, y de coordinación de 28 de junio de 2019, realizados por el Director General de Comercio y Consumo.

Se ha emitido Informe por el Director General de Ordenación del Territorio y Paisaje, de 12 de marzo de 2019, y Declaración Ambiental y Territorial Estratégica de la Comisión de Evaluación Ambiental, de 24 de abril de 2019.

Se ha concedido audiencia a las Consellerías afectadas y se ha emitido informe por el Director General de Comercio y Consumo de 27 de diciembre de 2019.

Consta Informe de la CAP del Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje, de 5 de noviembre de 2019, y del Subdirector General de Ordenación del Territorio y Paisaje, de 27 de noviembre de 2019.

La Abogacía de la Generalitat emitió Informe Favorable el 7 de febrero de 2020 e Informe de la Directora General de Comercio, Artesanía y Consumo de





11 de febrero de 2020.

Tercera.- Estructura y contenido del Proyecto.

El texto del Proyecto consta de un Índice, un Preámbulo, un Artículo único, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Final Única y VI Anexos.

Cuarta.- Observaciones al texto del Proyecto.

Observaciones al título de la norma.

El proyecto de Decreto estudiado regula el Plan de Acción Territorial Sectorial de Comunitat Valenciana.

De acuerdo con el artículo 6 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, el título del decreto deberá contener los siguientes elementos:

- a) Tipo de norma.
- b) Número y año (se dejará un espacio en blanco hasta que sea asignado).
- c) Fecha de su aprobación por el Consell o por el president (se dejará un espacio en blanco hasta su aprobación).
- d) Órgano que aprueba la norma.
- e) Indicación del objeto”.

El título del proyecto normativo estudiado es “Proyecto de decreto del Consell por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Sectorial de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA)”.

De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 24/2009, citado, deberá añadirse al título de la norma que se trata de la aprobación del Plan de Acción Sectorial de Comercio, y dejar un espacio en blanco para incluir el número y su año de aprobación.

Observaciones al Preámbulo.

En la parte III del preámbulo, penúltimo párrafo “Cortes Valencianas” deberá escribirse en su denominación oficial en valenciano.

Además, se observa que a lo largo de la norma “Decreto” se escribe unas veces con mayúscula inicial y otras con minúscula inicial. Sería aconsejable que se escribiera siempre con mayúscula o siempre con





minúscula.

Por último, debe advertirse, como ha señalado reiteradamente este Consell, que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. Dicho apartado recoge los principios de buena regulación que, si bien no son aplicables a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos, sí lo son a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo. (Dictámenes 261/2019, 409/2019 y 155/2020 entre otros).

El Preámbulo de la norma estudiada menciona que se cumplen estos principios, si bien este Consell considera necesario, no sólo mencionar su cumplimiento sino también justificarlo de forma expresa, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que se adecua a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu.

Observaciones a las Disposiciones Adicionales.

Ausencia de Disposición sobre regla de no gasto.

Tal y como señala la memoria económica la norma estudiada no comporta incremento de gasto presupuestario, por lo que deberá incluirse una disposición adicional que contenga la regla de no gasto, conforme a lo que prescribe el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos de lo dispuesto por el artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

A la Disposición Adicional Tercera.

Esta Disposición faculta a la dirección general competente en materia de comercio a modificar de forma justificada el contenido de los Anexos II a IV dotándoles del carácter de modificación puntual, de acuerdo con el artículo 7.3 del Plan estudiado.





En primer lugar, debe advertirse que se deberán de tener en cuenta los límites a la delegación de competencias previstos en el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ya citada.

Además, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que *“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”*.

Por tanto, de acuerdo con el precepto transcrito la facultad de modificar los Anexos atribuida a la dirección general competente tiene carácter excepcional y debe justificarse debidamente en la Ley habilitante, sin que conste que haya sido justificada en el caso estudiado, por lo que deberá modificarse la Disposición Adicional Tercera o proceder a justificarla.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu.

Observaciones al Anexo I.

Al artículo 7. Vigencia, revisión y modificación del Plan.

Este precepto, en el punto 5 expresa lo siguiente:

“La nulidad, anulación o modificación de alguna de las determinaciones contenidas en el Plan de Acción Territorial no afecta a la validez de las restantes salvo que alguna de ellas resulte inaplicable por circunstancias de interrelación o dependencia de aquellas”.

Los límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos se regulan en el artículo 49 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que es del siguiente tenor:

- “1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.*
- 2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”*.

Este precepto tiene carácter básico, por lo que el artículo 7.5 del Proyecto estudiado debe ajustarse a lo dispuesto en él en relación a los efectos de la nulidad o anulación de parte de su contenido.





Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu.

Observaciones de carácter gramatical.

Al artículo 58. Catálogos de establecimientos comerciales históricos y emblemáticos.

En el número 3, primera línea, debe redactarse correctamente sustituyendo “La Generalitat debe definirá” por “La Generalitat definirá”.

**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 por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Sectorial de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA) es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** formuladas.

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

València, 17 de junio de 2020

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
25/06/2020 12:25:37
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el
25/06/2020 11:35:33
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu

HBLE. SR. CONSELLER DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO.

