



GENERALITAT
VALENCIANA

CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE,
SECTORS PRODUCTIUS, COMERÇ I TREBALL
ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

INFORME EN RELACIÓ CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GENERALITAT, DE GESTION, MODERNIZACION Y PROMOCION DE LAS AREAS INDUSTRIALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Por la Subsecretaria de la Conselleria de Economía, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo se solicita informe sobre el Anteproyecto de Ley de referencia.

En atención a dicha petición y en virtud de lo establecido en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, esta Abogacía General examinado el texto remitido, emite informe basado en las siguientes

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. Carácter del Informe. El informe se emite en virtud del artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, con carácter preceptivo y no vinculante.

SEGUNDA.- Marco jurídico y competencial.- El artículo 52 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 "De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general corresponde a la Generalitat, en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española, la competencia exclusiva de las siguientes materias:2ª. Industria, sin perjuicio de lo que determinan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de

interés general y las normas relacionadas con las industria sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear”.

Asimismo, el artículo 49.1.9, determina que *“La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.*

En cumplimiento de los citados mandatos, La Conselleria de Economía, Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a través del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), lleva a cabo sus políticas en materia de *“promoción, gestión, y coordinación de infraestructuras industriales, de investigación, desarrollo e innovación, parques e institutos científicos y tecnológicos y centros empresariales de desarrollo e innovación tecnológica”*, en el ámbito de la competencia que la extinta SEPIVA ostentaba en la gestión y actuación de patrimonio público de suelo industrial.

Consecuencia de las citadas competencias, a lo largo de los últimos años, se han consolidado en el territorio de la Comunitat Valenciana, un conjunto de espacios, que bajo distintas denominaciones como la de “polígonos industriales”, “áreas de actividad económica” o “parques empresariales”, han servido de fundamentación al desarrollo de los servicios vinculados a la industria, siendo éstos espacios infraestructuras económicas básicas de interés general para la economía de la Comunitat Valenciana.

TÉRCERA.- Competencia para proponer el proyecto. Resulta competente para proponer el proyecto para su aprobación por Les Corts, el conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, al haberse atribuido a este departamento la competencia en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del president de la Generalitat, por el que determina las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat, en relación con el artículo 30 del Decreto 103/2015, de 7 de julio, del president de la Generalitat, por el que determina las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat.

CUARTA.- Procedimiento.- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), establece, con carácter de básica en su artículo 133:

"Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos:

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 concurren 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”.

Consta en la documentación aportada el trámite establecido en el citado artículo 139.1 de la Ley 39/2015.

Por otra parte, la Generalitat dispone de normativa propia en la elaboración de leyes y así el artículo 42 de la Ley del Consell, establece:

“Art. 42.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana, corresponderá al Consell ejercer la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de Ley a Les Corts.

2. La Consellería competente elaborará el correspondiente anteproyecto de Ley. En el caso de que la materia objeto de regulación afecte a varias Consellerías, el Consell podrá designar de su seno el miembro del mismo que asuma la coordinación.

El anteproyecto irá acompañado de los estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad, así como de una memoria económica sobre la estimación del coste previsto.

3. Será preceptivo, en todo caso, el informe del subsecretario o subsecretarios competentes.

Igualmente, se requerirá el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat

4. El Conseller elevará el anteproyecto al Consell para que éste decida sobre los trámites posteriores.

El Consell determinará las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, sin perjuicio de los que sean legalmente preceptivos.

5. Cumplidos los trámites anteriores, el Conseller competente, o aquel que haya asumido la coordinación, lo elevará de nuevo al Consell para su aprobación como proyecto de Ley, acompañándolo de la documentación prevista en los apartados precedentes.

6. El Consell podrá prescindir de los trámites previstos en el apartado 4 del presente artículo, con excepción de aquéllos que tengan carácter preceptivo, cuando razones de urgencia así lo aconsejen. En este caso, aprobará directamente el proyecto de Ley y lo remitirá a Les Corts.

7. Los proyectos de Decreto Legislativo serán elaborados siguiendo los trámites establecidos en el presente artículo, debiendo respetarse en todo caso las directrices y límites dispuestos por Les Corts en la correspondiente Ley de Bases, en caso de formación de textos articulados, o Ley Ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno sólo.

A su vez, el Decreto 24/2009, dispone en los siguientes artículos:

“Artículo 39. Iniciación

1. 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. Si el proyecto se refiere a competencias de la Presidencia de la Generalitat, la referida resolución corresponderá al president. Cuando se trate de proyectos normativos de las instituciones de la Generalitat, se estará a lo dispuesto en la normativa específica.

2. El órgano u órganos encargados de la elaboración emitirán los informes establecidos en los artículos 42.2 y 43.1.a) de la Ley del Consell, incorporando a su vez el proyecto normativo.

3. En aquellos supuestos en los que se considere que el proyecto carece de coste repercutible en los presupuestos de gastos de la Generalitat, deberá incorporarse un informe detallado, suscrito por el titular del órgano que tenga asignada la tramitación, motivando la ausencia de gasto.

Artículo 40. Informe de la Presidencia y de las consellerias

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley del Consell, una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de 10 días, emitan informe. En el caso de no afectar a las competencias del departamento, la Subsecretaría remitirá informe indicando dicha circunstancia.

Artículo 41. Ordenación del expediente

1. En la elaboración de un proyecto normativo se conformará un expediente en el que los documentos, que irán numerados, se ordenarán cronológicamente.

2. Cuando deba remitirse el expediente para la emisión de informes o para la aprobación del proyecto normativo deberá acompañarse un índice de los documentos.

3. Los documentos deberán ir firmados y fechados por quienes los formulen, identificando su condición.

Artículo 42. Cómputo de plazos y acreditación de la solicitud de informes

1. El cómputo de los plazos para la emisión de informes se iniciará el día siguiente al de la recepción de la solicitud.

2. En el expediente deberá quedar constancia de la fecha en que la solicitud tiene entrada en el órgano o entidad que haya de emitir el informe. A estos efectos, los órganos de la administración de la Generalitat consultados deberán remitir electrónicamente, al órgano que efectúa la consulta, una nota acusando recibo de la solicitud.

Artículo 44. Remisión para la conformidad del Consell

1. Una vez cumplimentados los trámites de los artículos precedentes, el expediente será remitido a la subsecretaría que tenga asignada la tramitación que, previa emisión del informe previsto en los artículos 42.3 y 69.2.d de la Ley del Consell, lo trasladará al órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell para su inclusión en el orden del día de la reunión de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios.

2. El expediente irá acompañado de una propuesta motivada de acuerdo del Consell por la que se da la conformidad al anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo y se ordena seguir con su tramitación. La propuesta irá fechada y será suscrita por el conseller o consellers proponentes.

Artículo 45. Conformidad del Consell

1. Previos los trámites correspondientes, el Consell, en su caso, dará la conformidad al anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo y se ordenará seguir con su tramitación, recabando los informes preceptivos y los que considere oportunos.

2. En caso de que el Consell acuerde la realización de consultas o la emisión de dictámenes distintos a lo preceptivos, el órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell reseñará en la propuesta de acuerdo dichos trámites, con el fin de que queden incluidos en la certificación que sobre el acuerdo haya de emitir el secretario del Consell.

Artículo 46. Certificación del acuerdo

Una vez adoptado el acuerdo de conformidad, el secretario del Consell expedirá certificado en el que conste el Acuerdo adoptado, que será remitido a la subsecretaría de la conselleria que tenga asignada la tramitación.

Artículo 47. Informes

El órgano encargado de la tramitación solicitará de oficio los informes preceptivos que deban evacuarse con anterioridad a la aprobación del anteproyecto de ley, proyecto de decreto legislativo o proyecto de decreto-ley, así como aquéllos que haya acordado el Consell en el trámite de conformidad.

Artículo 48. Audiencia ciudadana

1. Los anteproyectos de ley que definan políticas sectoriales del Consell podrán someterse a un trámite de información ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 18 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Se exceptúan de lo anterior los anteproyectos de ley que recaigan sobre materias excluidas por la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular.

2. La adopción del Acuerdo relativo a la realización de esta consulta corresponde al Consell en el trámite de conformidad previsto en el artículo 45 de este decreto.

3. En caso de que deba realizarse la consulta ciudadana, se publicará un anuncio en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana para que en el plazo de 15 días los ciudadanos y ciudadanas puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente.

Artículo 49. Ultimación del expediente

Una vez evacuados los correspondientes informes y dictámenes, el órgano u órganos superiores o directivos que tengan encomendada la tramitación elaborarán el texto definitivo del anteproyecto de ley, proyecto de decreto legislativo o proyecto de decreto-ley, que será remitido a la subsecretaría del departamento, dando cuenta de forma razonada de las modificaciones producidas como consecuencia de los dictámenes emitidos, así como una relación de los aspectos de dichos informes que no se han tenido en cuenta, con expresa mención, cuando se trate de dictámenes evacuados por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de los considerados esenciales por dicho órgano.

Artículo 50. Remisión para la aprobación

- 1. Una vez ultimado el expediente, será remitido a la Subsecretaría, que lo trasladará al órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell para su inclusión en el orden del día de la reunión de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios.*
- 2. Cuando se trate de anteproyectos de ley, el expediente irá acompañado de una propuesta motivada de acuerdo del Consell por la que se aprueba el proyecto de ley y se ordena su remisión a Les Corts.*
- 3. Tanto los proyectos de decreto legislativo y de decreto-ley, como la propuesta de acuerdo en el caso de los anteproyectos de ley, irán fechados y serán suscritos por el conseller o consellers proponentes.*

El presente Anteproyecto deberá ajustarse a lo determinado en los anteriores preceptos.

En el sentido que se indica, consta en el expediente administrativo la resolución de inicio del procedimiento suscrita por el conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, así como informe justificativo de la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley, memoria económica, informe sobre impacto de género, informe sobre coordinación informática e informe sobre el impacto de la infancia, adolescencia y familia, todos ellos suscritos por el director general de Industria y Energía, así como justificación del trámite de informe de los demás departamentos.

Constan asimismo, Informes al Anteproyecto de Ley, emitidos por el SERVEF, Dirección General de Comercio y Consumo, IVACE y escrito de alegaciones al Anteproyecto de Ley emitido por la Dirección General del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio, Director General de Presupuestos, Director General de Tributos y Juego, Dirección General del Ordenación del Territorio y de las Subsecretarías de Presidencia, de Transparencia, Responsabilidad Social, participación y Cooperación, de UGT-PV y CCOO-PV, de las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunitat Valenciana, de FEPEVAL, del Colegio de Registradores de la Comunitat Valenciana, y de la Confederación Empresarial Valenciana, de COEVAL-FEDAC-IBIAE.

Consta la inclusión del citado Anteproyecto en el Plan Normativo que anualmente han de publicar las Administraciones Públicas, de conformidad con lo establecido en el

artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Constan en la documentación aportada, los citados informes .

Por su parte, la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, prevé en su artículo 10, entre los supuestos en que su dictamen es preceptivo, los Anteproyectos de Leyes, por lo que resulta preceptivo el mismo.

QUINTA- Estructura y contenido. Consta el Anteproyecto de Ley, de una Exposición de Motivos, Título Preliminar, cuatro Títulos, cuarenta y tres artículos, seis disposiciones adicionales y tres finales.

En relación con el presente apartado, es necesario realizar las siguientes

Observaciones de técnica normativa.

1.- En la exposición de motivos se dice que el desarrollo reglamentario que se contempla en la disposición final primera se atribuye al conseller competente en la materia. La disposición final primera atribuye tal desarrollo al Consell, por lo que habrá de corregirse la exposición de motivos en el sentido indicado.

2.- De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del citado Decreto 24/2009, *“la parte expositiva declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.*

3.- Por último, resulta de aplicación 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, que se reproduce:

"1. 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.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

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.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y

posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Observaciones de Contenido.

Con carácter previo al estudio de las cuestiones de contenido que plantea el presente Anteproyecto, cabe analizar, aunque concisa y brevemente, el concepto y naturaleza jurídica de este tipo de entidades, cuya fórmula de colaboración público-privada resulta novedosa, pero no por ello inexistente, en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Así, el Anteproyecto que se informa, tiene por objeto regular la implantación de “nuevos instrumentos jurídicos dirigidos a mejorar la gestión y facilitar la modernización y la promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana, con el fin de mejorar la calidad de éstas, incrementar la competitividad de las empresas y favorecer la creación de empleo”.

Y en este sentido, el artículo 4 del Anteproyecto, establece la naturaleza y el régimen jurídico de las llamadas **Entidades de Gestión y Modernización de las Áreas Industriales de la Comunitat Valenciana**, y determina que **se constituirán como agrupaciones sin ánimo de lucro de personas propietarias, de base privada pero naturaleza administrativa, por las funciones públicas municipales que les son encomendadas.**

Un ejemplo que nos puede resultar clarificante a la hora de definir la naturaleza jurídica de estas entidades, son las Entidades Urbanísticas de Conservación.

Las Entidades Urbanísticas de Conservación son entidades de derecho público, aunque compuestas por particulares, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines. Su personalidad jurídica

está condicionada a la inscripción del acuerdo en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras autonómico, y como señala la STS Sala Tercera, Sección 5ª de 15/04/1992, "La personalidad jurídica de estas Entidades nace más que por la simple voluntad de las individualidades que las integran, por la voluntad preponderante del ordenamiento jurídico, voluntad normativa o voluntad legal (art. 35.1 del Código Civil)".

Su norma reguladora, contempla la obligatoriedad de constitución de una Entidad de Conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación, en virtud de lo que fije el Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística, o resulte expresamente de disposiciones legales siendo en estos casos la pertenencia a la Entidad obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.

Se considera que tal circunstancia no supone una limitación al derecho de propiedad privada (art. 33 CE) ni al derecho de libre asociación (art. 22 CE), sino que determina una exigencia o deber de conservación de los bienes demaniales por los ciudadanos que ostentan la condición de propietarios, entroncando ello con los artículos 9.2 y 105 de la CE que fijan el principio de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico, siendo las Entidades Urbanísticas Colaboradoras y, por tanto, las Entidades Urbanísticas de Conservación, un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico.

Podríamos, por analogía, considerar de aplicación este modelo de "entidades", al supuesto que nos ocupa y entender estas *agrupaciones sin ánimo de lucro de personas propietarias de base privada pero naturaleza administrativa*, como lo que realmente deben ser y entenderlas como una especie de corporaciones de derecho público, un "tertium genus" cuya naturaleza jurídica está a caballo entre lo público y lo privado.

Así, al igual que las citadas Entidades Urbanísticas de Conservación, desde una perspectiva teleológica e instrumental, las facultades que les son propias vendrá referida a la adopción de medidas para la conservación de los inmuebles dotacionales o de dominio o uso público situados dentro de un Área Industrial, así como el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos en condiciones adecuadas, de seguridad, salubridad y ornato público, con una clara

finalidad pública e interés general. Cabe señalar que tal mantenimiento no puede constreñirse a lo meramente formal, sino que se amplía a la exigencia de procurar las condiciones adecuadas para que el servicio cumpla con el uso exigido o al que se dirige.

Es importante señalar que la existencia de este tipo de Entidades no exime a la Administración de la prestación de servicios que le son propios y obligatorios tales como el de recogida de basuras o el de abastecimiento de agua.

Según lo dispuesto en el artículo 4.4, ***el régimen jurídico de estas Entidades será el que resulte de aplicar las disposiciones de la presente Ley, de las normas reglamentarias que se aprueben en desarrollo de la misma y de sus propios Estatutos.***

Se considera, en consecuencia que la naturaleza jurídica debe ser similar a las de una corporación de derecho público y que el régimen jurídico expuesto deberá definir con más claridad la normativa de aplicación a este tipo de entidades, ya que no se establece a partir de la Ley, Reglamento de desarrollo y Estatutos, qué tipo de legislación se les debe de aplicar.

Otro modelo que nos puede situar en la configuración de las Entidades de Gestión y Modernización de las Áreas Industriales de la Comunitat Valenciana, y siguiendo la doctrina existente en este campo (se cita a Helena Villarejo Galende, Revista de Gestión Pública julio-diciembre 2014), es el modelo de los *Bussines Improvement Districts (BIDs)*, en español "áreas de mejora empresarial". Se definen tales entidades como *paternariados público-privados en los que propietarios y empresas deciden obligarse a hacer una aportación económica colectiva con el objeto de mantener, desarrollar y promocionar su distrito empresarial.*

Y así, los BIDs pueden ser definidos como *distritos o zonas geográficas, permitidos por la legislación estatal y autorizados por los gobiernos locales, que se promueven y gestionan por los empresarios o los propietarios de los locales de negocio mediante fórmulas de autofinanciación, con el objeto de ofrecer servicios públicos en las áreas en que actúan. Y, también, como organizaciones dirigidas privadamente y autorizadas públicamente que prestan servicios públicos complementarios dentro de un área geográfica determinada, gracias a la generación de ingresos anuales provenientes del*

pago de contribuciones de manera obligatoria por parte de los propietarios de los locales y/o empresarios.

Para entender este modelo es clave tener en cuenta que son los propios propietarios o empresarios de una zona geográfica delimitada los que tras una votación acuerdan por mayoría dotarse de un nivel extra de servicios públicos mediante la imposición del pago de un recargo impositivo o de una cuota a todos los propietarios y/o empresarios ubicados en la zona. Resumidamente, estas organizaciones actúan bajo el principio *quid pro quo*: Los empresarios/propietarios se obligan a pagar contribuciones extra para recibir servicios extra. En definitiva, el BID es un mecanismo de organización y financiación usado por los empresarios y propietarios de una zona comercial o industrial para desarrollarla económicamente.

Este tipo de entidades tienen una naturaleza híbrida entre lo público y lo privado, es decir, estamos ante una fórmula de colaboración público-privada, como tantas otras que podemos encontrar en nuestro ordenamiento jurídico, siendo ésta una forma perfectamente reconocida en el ordenamiento jurídico europeo.

Se trata pues, de la existencia de unos agentes colaboradores de la Administración, a través de los cuales, ésta delega determinadas funciones públicas de carácter administrativo en entidades particulares, convirtiéndose así en una especie de “corporaciones de derecho público” en las que confluyen la naturaleza jurídico privada y la naturaleza jurídico pública. El poder público les corresponsabiliza y les encomienda el ejercicio de algunas funciones (aunque no su titularidad), así como la financiación necesaria para llevarlas a cabo, reservándose determinadas competencias de control para verificar que esa gestión o ejercicio se acomoda a las exigencias del derecho público.

Así, con independencia de su calificación, estaríamos ante un supuesto de “autoadministración” (Ramón Fernández 2008), es decir, gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas, según dicho autor, características del moderno derecho administrativo, que se da en numerosos sectores, como las *comunidades de regantes, colegios profesionales, juntas de compensación, entidades urbanísticas de conservación, etc.*

Por último, en cuanto a los requisitos, de cara al refuerzo del carácter democrático que han de tener estas entidades, es determinante el aspecto de su temporalidad, toda vez que se deben constituir para la gestión y ejecución de un determinado plan de actuación sobre un área concreta, así como que su estructura y su funcionamiento habrán de ser asimismo democráticos.

Al respecto de este requisito, ninguna norma indica cual ha de ser el plazo temporal al que debe estar sujeta la vigencia de estas Entidades, disponiendo el Anteproyecto el periodo de 20 años, en su artículo 14.

Por otra parte y no obstante lo indicado, tanto si partimos de un modelo de configuración similar a las Entidades Urbanísticas de Conservación, con un matiz más público, como de un modelo similar a los BIDs, con un matiz más privado, el principal problema que plantean este tipo de entidades es el de la pertenencia obligatoria y libertad de asociación, en clara referencia al artículo 22 CE:

El TC señala que la adscripción obligatoria a una entidad corporativa no puede ir acompañada de una prohibición paralela o impedimento de asociarse libremente, esto es, no puede quedar afectada la libertad de asociación en su sentido originario o positivo, el límite externo según STC 132/1989, de 18 de julio, cuyos fundamentos 6 y 7 se reproducen:

"6. Para resolver esa cuestión ha de partirse forzosamente del art. 1.1 del Texto constitucional, que consagra la libertad como «valor superior» del ordenamiento jurídico español, lo que implica, evidentemente, el reconocimiento, como principio general inspirador del mismo, de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias: libertad que, en el ámbito de la formación de agrupaciones entre individuos se traduce, entre otras, en las disposiciones del art. 22 de la Constitución, que reconoce el derecho de asociación. Este derecho, en su vertiente positiva, comprende el de fundar y participar en asociaciones, y en su vertiente negativa, el de no asociarse, como ya ha tenido oportunidad de exponer este Tribunal -así, SSTC 5/1981 (RTC 1981\5) y 67/1985 (RTC 1985\65)-.

Ahora bien, y partiendo siempre de este principio general la libertad, que configura el fenómeno asociativo como manifestación de decisiones autónomamente adoptadas por los individuos, no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este

ámbito, para el cumplimiento de fines que se consideran de interés público. Esta intervención se ha producido históricamente en formas muy diversas, mediante la regulación, con mayor o menor intensidad, de determinadas agrupaciones para el cumplimiento de fines de interés público, en colaboración con las distintas Administraciones, pero sin integrarlas plenamente en ellas. Ello se ha realizado, por ejemplo, encomendando a asociaciones privadas libremente constituidas el ejercicio de funciones públicas, sometiéndolas en consecuencia a determinados requisitos (como fue el caso estudiado en nuestra STC 67/1985, referente a Federaciones Deportivas), bien estableciendo o creando específicamente agrupaciones de base asociativa para ejercer esas funciones, como sería el caso (con los matices propios), de los Colegios Profesionales, de las Cámaras Agrarias o de organizaciones de otro tipo.

En estos últimos supuestos, nos hallamos ante entidades que no han sido fruto de la libre decisión u opción de los afectados, para la obtención de fines autónomamente elegidos, sino fundamentalmente (y sin excluir forzosamente este último aspecto), de una decisión de los poderes públicos, sin que exista por tanto un *pactum associationis* original, que se ve sustituido por un acto de creación estatal; y tampoco habría una opción en favor de la persecución de fines o defensa de intereses libremente determinados, ya que el objeto de esas agrupaciones vendría definido por los intereses públicos para cuya defensa fueron creadas, y que son también fijados por el poder público.

En el tipo de agrupaciones de que se trata -que han recibido la denominación genérica de Corporaciones públicas, con una mayor o menor amplitud- si bien cabe estimar la presencia de un cierto elemento o base asociativa (ya que sus integrantes no se encuentran sometidos a un régimen de tipo estatutario funcional, ni integrados en relaciones de jerarquía y subordinación, sino en posición de paridad), sólo en términos muy latos puede hablarse de que exista una asociación, en cuanto que ésta supone una agrupación libre para la obtención de fines, determinados, también libremente, por los miembros que la integran.

Como consecuencia de ello, estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse (pese a contar con una «base asociativa» en el sentido señalado), sin profundas modulaciones, en el ámbito de los arts. 22 y 28 C. E. Con toda evidencia, en el caso de las Corporaciones Públicas (dentro de las que, según las leyes catalana y estatal se incluyen las Cámaras Agrarias), no puede predicarse la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos (ya que, como señalamos en nuestra STC 67/1985 «no puede hablarse de un derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas»), y

tampoco les es aplicable la garantía del art. 22.4 en cuanto a su disolución o supresión, al constituirse como creaciones de los poderes públicos, y sujetas por tanto a la decisión de éstos en cuanto a su mantenimiento y configuración.

Ahora bien, ello no supone que no existan límites al legislador, derivados del art. 22.1, así como del art. 28 C. E., a la hora de configurar el régimen jurídico de las Corporaciones Públicas, y más concretamente, y en lo que aquí nos concierne, de las Cámaras Agrarias. Pues, partiendo del principio general de libertad que inspira el ordenamiento constitucional, resultaría contrario al mismo que la creación de entes de tipo corporativo supusiera una indebida restricción del ámbito de la libertad de asociación, de la libertad de sindicación, y del juego del pluralismo social, económico y político, sustrayendo del mismo amplios sectores de la vida social. Los fines, pues, a perseguir por las Entidades corporativas, y la actuación de éstas han de ser compatibles con la libre creación y actuación de asociaciones que persigan objetivos políticos, sociales, económicos o de otro tipo, dentro del marco de los derechos de asociación y de libre sindicación, sin que puedan suponer, por tanto, obstáculos o dificultades a esa libre creación y funcionamiento. Ello constituye, pues, un primer límite, que pudiéramos denominar externo, a la creación de entes de tipo corporativo, creación que resultará contraria a los mandatos constitucionales de los arts. 22 y 28 C. E. si en la práctica van a significar una indebida concurrencia con asociaciones fundadas en el principio de la autonomía de la voluntad, o si, con mayor motivo, van a impedir la creación o funcionamiento de este tipo de asociaciones.

7.

Un segundo límite, relacionado evidentemente con el anterior, sería el representado -en el supuesto de entes corporativos que implicaran la adscripción forzosa de los componentes de un sector social determinado- por la vertiente negativa del derecho de asociación, esto es, el derecho a no asociarse. Ciertamente, y como se indicó más arriba, no puede extenderse el tratamiento del fenómeno asociativo que llevan a cabo el art. 22 (así como, en la vertiente sindical, el art. 28), de la Constitución a agrupaciones del tipo de los entes corporativos, que obedecen a supuestos distintos de los contemplados en este artículo. Desde esta perspectiva no cabe excluir que el legislador, para obtener una adecuada representación de intereses sociales, o por otros fines de interés general, prevea, no sólo la creación de entidades corporativas, sino también la obligada adscripción a este tipo de entidades, de todos los integrantes de un sector social concreto, cuando esa adscripción sea necesaria para la consecución de los efectos perseguidos. Ahora bien, y reconocida esa posibilidad, debe tenerse en cuenta que ello supondría -ante el principio general de libertad

que inspira nuestro sistema Constitucional- una restricción efectiva a las opciones de los ciudadanos a formar libremente las organizaciones que estimaran convenientes para perseguir la defensa de sus intereses, con plena autonomía y libertad de actuación; y, por consiguiente, ha de considerarse la adscripción obligatoria a esas Corporaciones Públicas como un tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, que debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C. E.), bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecuencia la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales. En términos de nuestra ya citada STC 67/1985 -cuyo tenor esencial se reitera en la reciente STC 89/1989 (RTC 1989\89)-, referente a la adscripción obligatoria en Colegios Profesionales, las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse en cada caso porque respondan a medidas necesarias para la consecución de fines públicos, y con los límites precisos «para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución), de los derechos fundamentales de los ciudadanos» (fundamento jurídico 3.º). En consecuencia, tal limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base (en términos amplios) «asociativa», sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo.

En el mismo sentido se pronuncian la STC 139/89 y 113/94.

Sentada la doctrina al respecto, por nuestro más alto Tribunal, se considera que el régimen legal de *integración de los sujetos en las Entidades de Gestión y Modernización universal, obligatoria y automática* que se regula en el Anteproyecto de Ley, cumple con el primero de los criterios de constitucionalidad expuestos en la doctrina del TC, puesto que la adscripción obligatoria a estas entidades no imposibilita el paralelo y libre ejercicio del derecho de asociación por parte de sus miembros. En la medida en que estas entidades no ejercerían monopolio representativo alguno del sector empresarial que desarrolla su actividad económica en las Áreas Industriales, se respeta la libertad de asociación en su sentido originario, positivo o externo.

A mayor abundamiento, no parece afectado el derecho de asociación, sino desarrollado un régimen de autoadministración corporativa en materia de gestión de determinadas áreas industriales, que puede encontrar su respaldo en el artículo 52 CE, en régimen de plena compatibilidad con el contenido esencial del derecho de asociación, en cuanto no restringe la viabilidad de otras asociaciones que desarrollen su actividad en el mismo ámbito.

Cuestión distinta es el segundo de los límites constitucionalmente establecidos al derecho de asociación proclamado en el artículo 22 CE, es decir, la excepcionalidad de la constitución de estas entidades, como vertiente negativa del derecho de asociación.

En este sentido, el TC es contundente al afirmar que recurrir a esta forma de agrupación social creada *ex lege*, incluida la previsión de adscripción forzosa, no puede ser convertida en la regla general.

Conforme a la doctrina del Alto Tribunal, y como ha quedado expuesto, ha de considerarse la adscripción forzosa a esas corporaciones públicas como tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, que debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C. E.), bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecuencia la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales.

La opción de constituir este tipo de entidades, en cuanto puntual y particular, puede ser considerada compatible con el derecho constitucional de libertad de asociación, si se contempla de manera excepcional.

Nada impide, por otra parte, como la mayoría de la doctrina administrativista viene admitiendo, que los empresarios colaboren sobre acuerdos voluntarios, creando asociaciones o perteneciendo a las ya existentes, pero siempre que la ley de creación permitiera que una mayoría de esos empresarios así lo decidiera, pudiendo crearse entidades de adscripción obligatoria, para cuya constitución ha de requerirse la correspondiente autorización de un ayuntamiento, como así se establece en el Anteproyecto que se informa.

Asimismo, es conveniente que las citadas entidades tengan carácter temporal, al constituirse para la gestión y actuación de un plan de actuación concreto y que tanto su estructura como su funcionamiento sean democráticos.

En consecuencia, dicho límite (la excepcionalidad de la constitución de estas entidades, como vertiente negativa del derecho de asociación), y siguiendo al doctrina del TC, ***sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo, debiendo quedar tales extremos debidamente justificados en la documentación obrante en el expediente.***

En relación con el articulado cabe señalar las siguientes observaciones:

Artículo 2.3. La utilización del término “propietarias” aunque sea a los solos efectos de la ley, no parece muy adecuada por su significado jurídico muy concreto, que puede inducir a confusión al comprender títulos jurídicos tan dispares como el derecho real de usufructo, el derecho real de superficie o la concesión administrativa. Sería preferible utilizar un término más amplio como “titular”.

Artículo 5.1 Al referirse a propietarios de bienes inmuebles de propiedad privada parece excluir a los titulares de concesiones administrativas, que per se, se referirían a inmuebles demaniales.

Artículo 6.j) La colaboración en el ejercicio de “potestades públicas” se considera que puede plantear problemas por la naturaleza de la entidad y del personal a su servicio. Se podría dejar en “funciones” sólo.

Artículo 7.3. El plazo de subsanación de 20 días no se ajusta al artículo 68 de la Ley 39/2015.

Artículo 40. Se alude a un “catálogo de ventas” que gestiona la Conselleria competente en materia de industria. Debería definirse con exactitud dicho concepto, en aras al cumplimiento del principio de seguridad jurídica que ha de regir toda actuación administrativa.

Por último, esta Abogacía considera que han de tenerse en cuenta las alegaciones del Director General de Tributos de fecha 28 de marzo de 2017.

Es cuanto se informa en cumplimiento de lo solicitado, de conformidad con el artículo 5.2, a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, sobre el proyecto de Decreto que consta en el encabezamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la citada Ley.

Valencia, 22 de junio de 2017.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado digitalmente por MARIA
VICENTA|GUAITA|HERNANDEZ
Fecha: 2017.06.22 09:58:41
+02'00'