

Procedimiento de elaboración de disposición de carácter general

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF.-*

EXTRACTO

Gira el presente supuesto sobre una disposición general, real decreto del Consejo de Ministros, que modificó el Reglamento General de Circulación. En torno a esta modificación, una asociación afectada presenta recurso contencioso-administrativo al entender que contiene diversos vicios que afectan a la legalidad y validez del mismo. Estos vicios, cuya trascendencia jurídica se analizan pormenorizadamente, consisten en: la omisión de informes preceptivos del Consejo de Estado y de órganos administrativos que se ven afectados por la disposición general, así como del Consejo General del Poder Judicial; falta de publicación total del texto normativo en el BOE; la omisión del trámite de audiencia; la omisión de plan normativo al respecto y la infracción del principio de jerarquía normativa. Igualmente, solicita, como medida cautelar, la suspensión de eficacia de la referida disposición. Frente a estos argumentos, la Abogacía del Estado, en trámite oportuno, después de solicitar la no admisión del recurso por falta de legitimación activa de la recurrente y por carencia sobrevenida del objeto del procedimiento, se opone a la adopción de la medida cautelar de suspensión de la disposición impugnada y, a continuación, rebate uno por uno los argumentos utilizados por la parte recurrente oponiéndose a todos ellos y solicitando que se dicte sentencia desestimatoria de las pretensiones de la asociación recurrente.

Palabras clave: procedimiento de elaboración; omisión de informes preceptivos; trámite de audiencia; principio de jerarquía normativa; plan normativo; falta de publicación.

Fecha de entrada: 08-01-2018 / Fecha de aceptación: 23-01-2018

ENUNCIADO

La representación procesal de la Asociación Automovilistas Europeos Asociados (AEA) interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 9 de marzo de 2011, el recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, y el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y por el que se reduce el límite genérico de velocidad para turismos y motocicletas en autopistas y autovías solicitando se declare la nulidad de dicha disposición general y declarando no ser conforme a derecho.

En la memoria abreviada del proyecto de la norma reglamentaria enjuiciada se justifica la oportunidad de la propuesta de modificación del límite genérico de velocidad, con carácter transitorio, que pasa de 120 km/h a 110 km/h, que persigue, esencialmente, la disminución del consumo de combustible y la reducción de emisiones contaminantes.

Cabe, asimismo, dejar constancia de que la memoria analizada contiene una mención del título competencial enunciado en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, y se exponen los efectos de carácter económico y presupuestario que la aplicación de la norma comporta. En concreto, se consigna el impacto presupuestario de la norma reglamentaria, que ha quedado reducido, al optarse por la colocación de unas pegatinas imantadas en las 6.000 señales de limitación de velocidad de 120 km/h instaladas actualmente, cuyo coste se cifra en 250.000 euros.

Consta en el expediente de elaboración del real decreto impugnado informes de los ministerios directamente concernidos por dicho proyecto de real decreto, que procede a la modificación del Código de Circulación –Ministerio de Fomento, Ministerio de Interior, Ministerio de Economía, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio–, que advierten de las repercusiones que la medida adoptada tiene en ámbitos relacionados con la política energética, con la protección del medio ambiente y el régimen sancionador en materia de infracciones de tráfico.

El proyecto fue informado por el Consejo Superior de Seguridad Vial regulado en el Real Decreto 317/2003, de 14 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del citado consejo.

El texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y, concretamente, el anexo IV de dicha disposición, que regula el cuadro de sanciones y detracción de puntos por exceso de velocidad, refiere que «en los supuestos de reducción del límite genérico

de velocidad en autopistas y autovías de 120 km/h a 110 km/h resultará de aplicación la pérdida de puntos establecida en el Anexo IV para el límite de velocidad de 120 km/h». Nada establecía la ley sobre el sistema técnico de control de la velocidad de los vehículos.

Solicitan la nulidad de pleno derecho por:

- a) Omisión del informe del Consejo de Estado.
- b) Omisión del informe de la Secretaría General Técnica del ministerio.
- c) Falta de publicación total del texto en el BOE.
- d) Por razones formales, por infringir el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y, concretamente, por vulnerar el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, sustentada en el argumento de que no se intuye en la memoria del análisis de impacto normativo referencias a los efectos económicos que supone la sustitución de las señales existentes en carreteras de titularidad de las comunidades autónomas.
- e) Estar viciado por no haber informado el proyecto de norma reglamentaria el Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- f) Infracción del artículo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por no haberse analizado por el Ministerio de Justicia el impacto que la limitación de velocidad puede tener en el incremento de los delitos contra la seguridad en el tráfico, a pesar de haberse remitido a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia el texto del proyecto de real decreto para ser informado, según denuncia la asociación recurrente.
- g) Omisión absoluta del trámite de audiencia.
- h) Infracción del principio de jerarquía normativa.

Los recurrentes solicitan que antes de la interposición del recurso se adopte, como medida provisional, la suspensión del real decreto dado los perjuicios irreparables que puede ocasionar.

El abogado del Estado solicitó la inadmisión del recurso alegando:

- a) La carencia sobrevenida del objeto del recurso en su escrito de contestación a la demanda, toda vez que la referida norma finalizó ya su vigencia.
- b) El haberse interpuesto por persona que no se encuentra debidamente representada (art. 69.b de la Ley de la Jurisdicción); falta de legitimación activa, toda vez que en el presente caso el acuerdo autorizando la interposición del recurso que nos ocupa se adoptó en la reunión de la Junta Directiva de Automovilistas Asociados Europeos celebrada el 18 de julio de XXX, acuerdo que es ineficaz ya que la Junta Di-

rectiva no es órgano competente para la adopción del referido acuerdo, pues en el artículo 16 de los estatutos de UNESA en el que se enumeran las competencias de la Junta Directiva, en ninguna de ellas puede encuadrarse la autorización concedida con fecha 18 de julio de XXX. Por otro lado, nada se dice en el estatuto al respecto.

Para una adecuada resolución del caso, procede transcribir el contenido íntegro del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo impugnado:

«Artículo 1. Modificación del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003 de 21 de noviembre.

El primer inciso del punto 1 del párrafo a) del apartado primero del artículo 48 del Reglamento General de Circulación queda redactado de la siguiente manera:

"Límites de velocidad:1. En autopistas y autovías: Turismos y motocicletas, 110 kilómetros por hora".

Artículo 2. Modificación del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Se añade un segundo inciso al párrafo segundo del anexo II del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, con la siguiente redacción:

"En los supuestos de reducción del límite genérico de velocidad en autopistas y autovías de 120 km/h a 110 km/h, resultará de aplicación la pérdida de puntos establecida en el anexo IV para el límite de velocidad de 120 km/h".

Para controlar la velocidad de los vehículos a motor se cambia el sistema técnico operativo hasta este momento utilizándose, desde la entrada en vigor de esta Disposición, el nuevo, HMR, homologado por la normativa de la Unión Europea.

Disposición derogatoria única. Derogación general.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto.

Disposición final primera. Título competencial.

El presente real decreto se entiende dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor atribuida por el artículo 149.1.21.^a de la Constitución.

Disposición final segunda. Vigencia.

1. La vigencia del presente real decreto comenzará a las 6:00 horas del 7 de marzo de 2011 y concluirá el 30 de junio de 2011. No obstante, el Gobierno podrá acordar su

prórroga atendiendo a la situación del mercado energético. [El Gobierno lo prorrogó hasta el día 31 de enero de 2016].

2. Una vez haya concluido la vigencia de lo previsto en el presente real decreto, el límite máximo de velocidad para turismos y motocicletas en autopistas y autovías, así como la detracción de puntos volverán a ser los vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma».

Es de hacer constar que no se había incluido en el plan normativo la disposición dictada, el Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo.

Cuestiones planteadas:

Elaborar el oportuno informe jurídico en el que de forma razonada y separada se analice:

1. Los motivos de inadmisión del recurso esgrimidos por el abogado del Estado.
2. Procedencia de la medida cautelar de suspensión de eficacia del real decreto impugnado solicitada por la parte recurrente.
3. Los motivos para la estimación del recurso esgrimidos por la recurrente.
4. Consecuencias de la ausencia de plan normativo.

SOLUCIÓN

1. Los motivos de inadmisión del recurso esgrimidos por el abogado del Estado

Se interpuso por persona que no se encuentra debidamente representada.

A) Falta de legitimación activa.

No puede ser estimada pues, aunque entre las competencias de la Junta Directiva, enumeradas en el artículo 16 de los estatutos de UNESA, no está, ciertamente, contemplada, de manera expresa, la posibilidad de adoptar un acuerdo por el que se autorice la interposición por la asociación de recursos contencioso-administrativos, pero siendo la Junta Directiva el máximo órgano rector, a qué otro puede corresponder esta competencia cuando en los estatutos no se especifica la misma.

Para el ejercicio de acciones en nombre de una persona jurídica privada es preciso acreditar, si se niega de contrario, que ha sido tomado el oportuno acuerdo por el órgano al que estatutaria-

mente viene encomendada tal competencia, extremo que no consta en los estatutos de la asociación actora en este caso, como sería obligado. Y ante la ausencia de dicha previsión, ha de considerarse subsanado la falta de documento acreditativo de haberse adoptado el necesario acuerdo.

B) Sobre la carencia sobrevenida de objeto del recurso contencioso-administrativo deducida por el abogado del Estado.

La pretensión deducida por el abogado del Estado de que se declare terminado el procedimiento por carencia sobrevenida de objeto, formulada con fundamento en el artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por entender que, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, ha concluido la vigencia de la referida norma reglamentaria el día 31 de enero de 2016, no puede ser acogida, en cuanto que consideramos que, a pesar de no haberse acordado la prórroga de la limitación máxima de velocidad para turismos y motocicletas en autopistas y autovías y, en consecuencia, volver a recobrar vigencia el límite establecido con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, subsiste el interés legítimo de la asociación recurrente en sostener la pretensión anulatoria de las disposiciones enunciadas en el Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, por cuanto dicha norma reglamentaria ha desplegado su eficacia, aun con carácter temporal, de modo que su eventual eliminación del ordenamiento jurídico afecta a los intereses económicos y sociales de los automovilistas representados por la mencionada asociación.

2. Procedencia de la medida cautelar de suspensión de eficacia del real decreto impugnado solicitada por la parte recurrente

Ha de pedirse en el escrito de interposición o demanda.

Conforme al *artículo 129*:

1. Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.
2. Si se impugnare una disposición general, y se solicitare la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el de demanda.

Artículo 130:

1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.
2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de esta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el juez o tribunal ponderará en forma circunstanciada.

El artículo 136 señala:

1. En los supuestos de los artículos 29 y 30, la medida cautelar se adoptará salvo que se aprecie con evidencia que no se dan las situaciones previstas en dichos artículos o la medida ocasione una perturbación grave de los intereses generales o de tercero, que el juez ponderará en forma circunstanciada.
2. En los supuestos del apartado anterior, las medidas también podrán solicitarse antes de la interposición del recurso, tramitándose conforme a lo dispuesto en el artículo precedente. En tal caso el interesado habrá de pedir su ratificación al interponer el recurso, lo que habrá de hacerse inexcusablemente en el plazo de diez días a contar desde la notificación de la adopción de las medidas cautelares. En los tres días siguientes, el secretario judicial convocará la comparecencia a la que hace referencia el artículo anterior.

De no interponerse el recurso, quedarán automáticamente sin efecto las medidas acordadas, debiendo el solicitante indemnizar de los daños y perjuicios que la medida cautelar haya producido.

Se examinará la concurrencia de los tres requisitos para ver si se adopta o no la medida:

- a) *Periculum in mora*.
- b) Apariencia de buen derecho.
- c) Análisis del interés prevalente.

No parece que, en este caso, concurren esos requisitos, tratándose, además, de una disposición de carácter general lo que se impugna.

3. Los motivos para la estimación del recurso esgrimidos por la recurrente

A) Omisión del informe del Consejo de Estado.

No cabe duda de que estamos ante un reglamento ejecutivo de desarrollo de una ley (en este caso, la derogada Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial).

El artículo 26.7 de la Ley del Gobierno 50/1997 señala que «se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente».

Por su parte el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado señala que informará la Comisión Permanente del Consejo de Estado de «reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones».

La jurisprudencia atribuye distintos efectos a la falta de dictamen del Consejo de Estado. Puede hablarse de tres líneas jurisprudenciales:

- a) Nulidad. Una primera línea jurisprudencial ha decretado que la ausencia, teniendo en cuenta el carácter esencial e institucional que tiene el Consejo de Estado en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, exige con rigor el cumplimiento del trámite (SSTS de 9 febrero de 1999, 2 de febrero de 1999, de 17 de enero de 2000 o 16 de junio de 2000).
- b) Anulabilidad. Otras decisiones judiciales, al analizar la falta de dictamen del Consejo de Estado lo han calificado como una causa de anulabilidad, no equiparable al hecho de prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino solo de uno de sus trámites, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento mismo de elevar consulta a la comisión permanente del Consejo de Estado (SSTS de 17 de marzo de 1987, 2 de junio de 1987 y 14 de septiembre de 1994).
- c) Validez de la disposición. A partir de 1987 se inicia una nueva línea jurisprudencial que, en atención al principio de economía procesal, relativizó la trascendencia invalidante de la omisión del informe del Consejo de Estado, afirmando que la misma no impedía a la jurisdicción contencioso-administrativa entrar a conocer del fondo del asunto –la conformidad a derecho o no de la disposición reglamentaria impugnada– y que, efectuado el control se acreditaba dicha conformidad, y carecía de sentido declarar una nulidad en sede jurisdiccional para que el Consejo de Estado viniera después a decir lo que ya se había constatado (SSTS 2 de junio de 1987, 29 de octubre de 1987, 12 de febrero de 1988 y 23 de octubre de 1988).

En virtud del principio de economía procedimental ante la denuncia de la falta de dictamen del Consejo de Estado, es la jurisdicción contencioso-administrativa la que enjuicia la legalidad de la disposición reglamentaria, de tal modo que, pese a que se haya obviado el control apriorístico del Consejo de Estado, si el órgano judicial observa su adecuación al principio de legalidad, no obsta para mantener la validez de aquella (SSTS de 7 de julio de 1988, 20 de octubre de 1988 y 25 de febrero de 1994).

La línea jurisprudencial ha coexistido con la que ha seguido declarando la nulidad de pleno derecho de la norma reglamentaria, cuando se había omitido, indebidamente, el dictamen del Consejo de Estado (SSTS de 5 de abril de 1988 y 14 de mayo de 1988).

En sentencia de 30 septiembre 2003 señaló que, si bien se muestra conformidad a la hora de establecer que tratándose de un reglamento autónomo, independiente u organizativo no es preceptiva la consulta, más dudas se ofrecen en cuanto a los reglamentos ejecutivos de desarrollo de una ley.

B) Omisión del informe de la Secretaría General Técnica del ministerio.

El artículo 26.5 de la LG señala que «en todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del ministerio o ministerios proponentes».

Se puede prescindir de este informe cuando se trate de disposiciones interpretativas o aclaratorias o de normas que reproducen otras anteriores con simples variaciones no sustanciales (STS de 6 abril de 1984).

Según la doctrina jurisprudencial más reciente, la falta de informe no es motivo suficiente para generar la nulidad radical y absoluta. Por otro lado, se admite la suplencia del informe de la Secretaría General Técnica por informes de organismos técnicos cualificados, e, incluso, se admite la convalidación de este requisito cuando el fin del mismo se estima satisfecho por otros mecanismos informativos y de control.

Cuando es la Secretaría General Técnica el centro directivo donde se ha iniciado el anteproyecto de disposición general, no es preciso informe posterior alguno, salvo modificaciones esenciales que se hubieren producido con posterioridad al mismo.

C) Falta de publicación total del texto en el BOE.

La publicación oficial de la disposición reglamentaria aprobada es esencial para la eficacia de la norma. Esta publicación debe ser íntegra en los boletines oficiales. Es a partir de esa fecha cuando comienza su periodo, en su caso, de *vacatio legis*, y su posterior entrada en vigor.

El artículo 131 de la Ley 39/2015, LPAC, en relación con la publicidad de las normas dispone que:

«Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, órgano, organismo público o entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del Boletín Oficial del Estado en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables».

Pero se trata de un requisito de eficacia, no de validez. Por tanto, por su ausencia, el reglamento no sería eficaz, pero es válido, por lo que no se trata de un vicio de nulidad absoluta del reglamento. Entonces, habría que esperar a la aplicación concreta y denunciar vía de hecho.

O bien se puede considerar que forma parte del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, en cuyo caso, sería la no publicación motivo de nulidad.

D) Sobre la pretensión de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, por infracción del procedimiento de elaboración de los reglamentos.

La pretensión de que se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, por razones formales, por infringir el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y, concretamente, por vulnerar el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, sustentada en el argumento de que no se intuye en la memoria del análisis de impacto normativo referencias a los efectos económicos que supone la sustitución de las señales existentes en carreteras de titularidad de las comunidades autónomas, ni se evalúa la incidencia económica negativa sobre las empresas concesionarias de autopistas, no puede prosperar, en cuanto que constatamos que en la memoria abreviada del proyecto de la norma reglamentaria enjuiciada se justifica la oportunidad de la propuesta de modificación del límite genérico de velocidad, con carácter transitorio, que pasa de 120 km/h a 110 Km/h, que persigue, esencialmente, la disminución del consumo de combustible y la reducción de emisiones contaminantes. Cabe, asimismo, dejar constancia de que la memoria analizada contiene una mención del título competencial enunciado en el artículo 149.1.21.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, y se exponen los efectos de carácter económico y presupuestario que la aplicación de la norma comporta.

En el preámbulo de proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, y se establece un límite específico de velocidad, se exponen con precisión los objetivos que persigue la reducción del límite de velocidad de 120 km/h a 110 km/h en los siguientes términos:

«Los límites genéricos de velocidad se establecen en el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, que aplica y desarrolla el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo.

Estos límites genéricos se fijan, en función del tipo de vía y del vehículo, atendiendo a las consecuencias que la superación de los mismos implicaría en la producción de accidentes de tráfico, por una parte, y en el agravamiento de las consecuencias para los lesionados, una vez producido el accidente.

No obstante lo anterior, razones diferentes a las relacionadas con la siniestralidad pueden exigir el establecimiento de determinados límites de velocidad que permitan conseguir objetivos en otros ámbitos o áreas no relacionados con la seguridad vial.

Es el caso de la reducción del consumo de energía. La coyuntura internacional y la evolución del precio del petróleo ponen de manifiesto la necesidad de adoptar medidas encaminadas a la reducción del consumo de combustible. En este sentido, el mayor porcentaje de consumo de petróleo se encuentra en el sector del transporte. Y es aquí donde diferentes estudios e investigaciones indican que la reducción de la velocidad de circulación de los vehículos en autopistas y autovías disminuye considerablemente el consumo de combustible.

Por tanto, vistas las actuaciones circunstancias resulta aconsejable reducir el límite genérico de velocidad para turismos y motocicletas, en autopistas y autovías, de 120 km/h a 110 km/h. Con esta finalidad, se modifica el artículo 48 del Reglamento General de Circulación».

El motivo de impugnación del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, fundamentado en la infracción del artículo 23.3 e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, basado en la alegación de que la memoria económica no cumple la finalidad de informar sobre los costes que las medidas adoptadas pueden suponer, y está huérfana de un estudio económico riguroso, no puede ser acogido; en la memoria se consigna el impacto presupuestario de la norma reglamentaria, que ha quedado reducido, al optarse por la colocación de unas pegatinas imantadas en las 6.000 señales de limitación de velocidad de 120 km/h instaladas actualmente, cuyo coste se cifra en 250.000 euros. Asimismo, en la memoria se abordan los efectos favorables que se derivan para la economía española, en cuanto supone una medida apropiada para reducir el consumo de carburantes en una coyuntura internacional de incremento de los precios del petróleo en los mercados mundiales.

E) El procedimiento de elaboración del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, enjuiciado está viciado por no haber informado el proyecto de norma reglamentaria el Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.1 de la Ley Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

No puede acogerse esta causa.

La tesis de que la norma reglamentaria afecta de manera directa al Código Penal, y, por ello, debe ser consultado el Consejo General del Poder Judicial, por incardinarse su contenido en la mención de «leyes penales y normas sobre régimen penitenciario», carece de fundamento, pues no cabe una interpretación extensiva del mencionado artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que promueva que deba, preceptivamente, evacuar informes respecto de los proyectos de normas reglamentarias en materias directamente relacionadas con la regulación y ordenación del tráfico y la seguridad vial, que no guardan conexión relevante con la organización y funcionamiento de los tribunales de justicia.

F) La norma reglamentaria enjuiciada infringe el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por no haberse analizado por el Ministerio de Justicia el impacto que la limitación de velocidad puede tener en el incremento de los delitos contra la seguridad en el tráfico, según denuncia la asociación recurrente, en cuanto que cabe poner de relieve que la circunstancia de que dicho departamento ministerial no haya emitido informe sobre esta cuestión, a pesar de haberse remitido a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia el texto del proyecto de real decreto para ser informado, no se revela determinante para declarar la invalidez del texto reglamentario, al constar en el expediente de elaboración del real decreto impugnado informes de los ministerios directamente concernidos por dicho proyecto de real decreto, que procede a la modificación del Código de Circulación –Ministerio de Fomento, Ministerio de Interior, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Industria, Turismo y

Comercio—, que advierten de las repercusiones que la medida adoptada tiene en ámbitos relacionados con la política energética, con la protección del medio ambiente y el régimen sancionador en materia de infracciones de tráfico.

Por su parte señala el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, aplicable en defecto de previsión concreta en el artículo 26 de la Ley del Gobierno, que:

«3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquel se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución».

G) Infracción del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, basado en el argumento de que no se ha justificado la omisión absoluta del trámite de audiencia: no puede prosperar, porque se estima cumplimentado dicho trámite con la intervención del Consejo Superior de Seguridad Vial, sin que la reducción del plazo para evacuar el informe por este organismo tenga efectos invalidantes de la norma reglamentaria.

Al respecto, cabe consignar que en el Consejo Superior de Seguridad Vial participan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 317/2003, de 14 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del citado Consejo, representantes de las Administraciones de las comunidades autónomas, de la Administración local, y de organizaciones profesionales, económicas y sociales, como el Real Automóvil Club de España (RACE), Cruz Roja Española, Asociación Española de Centros Médicos Psicotécnicos, Agrupación de Seguros de Automóviles (UNESPA), Asociación de Sociedades Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje (ASETA), Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Unión de Consumidores de España (UCE), Asociación de Empresas de Conservación y Explotación de Infraestructuras (ACEX), Asociación de Empresas de Tráfico (PEMTRA), Federación de Empresas de Publicidad (FNPE), Asociación Nacional de Empresas de Auxilio en Carretera (ANEAC), Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV), Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), Asociación Nacional de Empresas del Sector Dos Ruedas (ANESDOR), Confederación Española de Talleres de Reparación de Automóviles y Afines (CETRAA), etc.

En este sentido, debe recordarse que, en referencia a la infracción del derogado artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (actual artículo 26.6), que disponía en su apartado 1 c), párrafo primero, que: «elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición», el Tribunal Supremo ha declarado en la Sentencia de 21 de junio de 2004 (rec. núm. 70/1992) acogiendo la doctrina expresada en las precedentes sentencias de 22 de enero de 1998, 13 de noviembre de 2000, 24 de octubre de 2001 y 23 y 26 de septiembre de 2003, que el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general «preceptivamente impuesta» y que «requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad», debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan «por Ley» la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto.

H) Pretensión de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, fundamentada en la infracción del principio de jerarquía normativa, garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución.

La pretensión deducida por la Asociación recurrente de que se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, sustentada en la alegación de que el Gobierno carece de habilitación legal para modificar e innovar el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y, concretamente, el anexo IV de dicha disposición, no puede prosperar, puesto que la reforma introducida de forma indirecta en dicho anexo, que regula el cuadro de sanciones y detracción de puntos por exceso de velocidad, viene determinada en la propia Ley sobre Tráfico, anexo II del texto articulado, que refiere que «en los supuestos de reducción del límite genérico de velocidad en autopistas y autovías de 120 km/h a 110 km/h resultará de aplicación la pérdida de puntos establecida en el anexo IV para el límite de velocidad de 120 km/h».

Por otro lado, sobre la modificación de la forma de controlar la velocidad de los vehículos, en primer lugar, nada dice la ley sobre ello y, en segundo lugar, es materia propia de reglamento, sin que exista para ello reserva de ley.

El artículo 27.3 de la Ley 39/2015 señala que «las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

4. Consecuencias de la ausencia de plan normativo

El artículo 133 se refiere a la 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 estas, 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.

Por lo que no parece que tenga trascendencia alguna la ausencia de este trámite previo en este caso.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Constitución Española.
- Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado.
- Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.
- Ley 50/1997, del Gobierno.
- Ley 39/2015 (LPAC).
- Ley 40/2015 (LRJSP).
- Real Decreto 317/2003, de 14 de marzo, que regula la organización y funcionamiento del Consejo Superior de Seguridad Vial.
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, de memoria de análisis de impacto normativo.
- Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo, de modificación del Reglamento General de Circulación aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.