



Informe

Referencia	29 / 16
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de <i>Decreto del Consell por el que se regula el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo.</i>

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

PRIMERO.- Objeto del proyecto. El texto remitido (elaborado en el seno de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación dentro de las atribuciones que le corresponden de acuerdo con sus normas de creación) se dirige, según se expresa en su Preámbulo y en su art. 1, y a la vista de todo su contenido, a desarrollar lo establecido en la Sección Segunda del Capítulo III (en particular, el art. 17) de la *Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.*

SEGUNDO.- Naturaleza. A la vista del objeto y contenido citado, nos encontramos ante un proyecto de **disposición reglamentaria.**

TERCERO.- Carácter del presente informe. Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe tiene carácter **preceptivo** por enmarcarse en el art. 5 .2-a de la *Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat* (redacción dada por Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat), en relación con el art.

43.1-e de la Ley 5/1983, del Consell.

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, "los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat **no son vinculantes**, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados".

CUARTO.- Tramitación del proyecto. Al tratarse de una disposición reglamentaria, en su tramitación se deberá estar a lo previsto con carácter general en el artículo 43 de la Ley 5/1983, del Consell, junto con la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, 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. De conformidad con todo ello, ha de significarse lo siguiente:

1º) Según el art. 39 del Decreto 24/2009, del Consell, referido a la iniciación del procedimiento,

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.

2º) En cuanto a los trámites posteriores, según indica el artículo 43 de la Ley 5/1983, del Consell (en la redacción dada por Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat):

1. En la elaboración de los reglamentos se seguirán los trámites siguientes:

- a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.
- b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerías en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.

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

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

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

- d) *Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.*
- e) *Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la Subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.*
- f) *Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.*
- g) *Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al Conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell, cuando sea éste el órgano competente.*

2. En aquellos reglamentos que versen exclusivamente sobre materias organizativas de la Presidencia y las consellerías, no serán preceptivos los trámites previstos en los apartados c), e) y f) del epígrafe anterior.

3. Las disposiciones de carácter general entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

Respecto a la regulación procedimental referida, debe destacarse que aquí no nos encontramos en el supuesto del apartado 2 del art. 43 transcrito (no se trata de un reglamento meramente organizativo), de manera que no resultará aplicable la excepción allí prevista.

Por otro lado, en cuanto al apartado 1-f), referente al dictamen del Consell Jurídic Consultiu, teniendo en cuenta el art. 10 .4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de

creación de dicha institución, se estima que será preceptivo tal dictamen, pues con este Decreto nos encontramos en el caso previsto de que con él se vienen a ejecutar otras normas con rango de Ley.

Conviene mencionar también, considerando el ámbito material sobre el que incide el proyecto, que debe ponerse especial énfasis en cumplir los trámites de audiencia que recogen los apartados 1-b) y 1-c) del citado artículo 43 de la Ley 5/1983. En este sentido, entre la documentación que se nos ha hecho llegar figura copia de la publicación en el DOCV a efectos de información pública, e informes y alegaciones formulados por la Presidencia de la Generalitat y Conselleries; así como informes y documentación emitida por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, órgano impulsor del proyecto, respecto a la toma en consideración de los anteriores y de las alegaciones de diversos colectivos y entidades.

QUINTO.- Otros trámites. Además de lo ya mencionado tendrán que cumplimentarse todos los trámites, e incluirse los correspondientes documentos, que resulten preceptivos de conformidad con las normas sectoriales en vigor. En este sentido, cabe recordar lo siguiente:

- Según el art. 19 de la *Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (de carácter básico, según su Disposición Final Primera), *“Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros...”* (el Consell, en el caso de la Generalitat Valenciana) *“...deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”*.

En cuanto al órgano al que corresponde emitir dicho informe en nuestro ámbito, hasta ahora se había venido considerando que, al no existir una previsión específica sobre ello, en cada Conselleria debía ser su Subsecretaría, por cuanto entre sus funciones está la de informar todos los asuntos a elevar al Pleno del Consell.

No obstante, existen recientes pronunciamientos judiciales que, además de considerar que tal informe es un trámite preceptivo cuya ausencia puede constituir causa de nulidad de la disposición adoptada, han venido a incidir también en la cuestión de cuál es el órgano que debe emitirlo.

Así, cabe citar la Sentencia 3429/2014, de 1 de octubre, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, relativa a la impugnación de un Decreto del Consell. En cuanto a los antecedentes del litigio, entre otros motivos de impugnación se alegaba defecto procedimental por omisión del informe de impacto de género; y ello pese a que en el expediente administrativo constaba informe de una Dirección General de la misma Conselleria de Bienestar Social que había elaborado el Decreto, informe que decía que *“en relación con el proyecto ... se informa que el mismo no tiene impacto de género alguno”*. Sin embargo, la Sentencia afirma que *“habrá que estar de acuerdo en que un informe es otra cosa y éste en particular es menos que nada”*. Primeramente, expresa la Sentencia que *“si la promotora del proyecto de Decreto es la Conselleria de Bienestar Social no se entiende que el informe lo haga una Directora General de la misma Conselleria, convirtiendo en autoinforme lo que debiera ser un dictamen cualificado y objetivo sobre el impacto de género”*; añadiendo que *“La ajeneidad y la especialidad eran*

requisitos lógicos y exigibles y no se han cumplido. Ese informe debiera de haberlo realizado el cargo institucional que debiera velar por las políticas de igualdad de género, tal como previene el art. 19 de la L.O. 3/2007, de 22 de marzo. Por ejemplo, la Directora General de Familia y Mujer, competente a tal efecto a tenor del art. 11 del Decreto 193/2012, de 21 de diciembre". La Sentencia considera, en segundo lugar, que "el supuesto informe carece de motivación. Pretende ser un informe favorable, pero no se explica la causa. Se dice que no hay impacto de género alguno, pero no se justifica con datos o razones". Y, tras relatar la jurisprudencia del TC sobre la motivación de los actos administrativos, la sentencia del TSJ-CV acaba concluyendo que "en el presente supuesto se ha cumplido rituariamente un trámite, pero de forma insuficiente e inmotivada. Esta Sala desconoce si en el Decreto controvertido están comprometidos los principios de igualdad de trato y oportunidades por razón de género, pero lo cierto es que la Administración autonómica no lo explica debiendo hacerlo, vulnerando con ello los arts. 15 y 19 de la L.O. 3/2007, de 22 de marzo, e incurriendo por tanto en un vicio de nulidad, cuyos efectos vendrán ligados a los pronunciamientos que seguidamente se harán sobre el fondo del litigio". Finalmente, en el fallo de la sentencia, punto 2, "Se declara la íntegra nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado". La Sentencia considera la vulneración del art. 15 de la L.O. 3/2007, que establece el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres; el cual, según su tenor literal, "informará con carácter transversal la actuación de todos los poderes públicos. Las Administraciones Públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo conjunto de todas sus actividades".

Abundando en la cuestión también conviene mencionar que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, refiriéndose a esos mismos informes sobre impacto por razón de género, ha venido remarcando en sus últimos dictámenes (entre ellos el nº 122/2016) en similar sentido que "...estos informes deberían emitirlos, en su caso, órganos de la Generalitat especializados por razón de la materia". Así pues, sería conveniente que se asumiese la sugerencia de éste órgano consultivo en cuanto a los órganos que deben emitir los informes mencionados, cuando los mismos son exigidos por la normativa vigente.

- Se debe tener en cuenta asimismo lo recogido en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (introducido por el art. 1.21 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Ley que según su D. Final 15ª se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar legislación civil -atribuida en el art. 149.1.8 de la Constitución-, con lo que es de aplicación general y directa), según el cual:

"Artículo 22 quinquies.- Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia.

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia".

En cuanto a qué órgano es al que corresponde emitir dicho informe, pueden repetirse aquí las mismas consideraciones del apartado anterior.

- Del mismo modo, también tiene que recordarse lo que dispone la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (añadida por la Disposición Final 5.3 de la misma citada Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), que

dispone:

“Disposición Adicional Décima.- Impacto de las normas en la familia.

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.

Nuevamente, en lo que respecta al órgano que deberá emitir dicho informe, también aquí pueden traerse a colación las mismas consideraciones de los dos anteriores apartados.

- En otro orden de cosas, habrá que considerar lo que dispone el art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda deberá emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

El citado informe deberá recabarse, en los mismos términos:

a) En la tramitación de los proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas cuando su vigencia se extienda a un plazo superior a un ejercicio.

b) Para la aprobación de todos aquellos acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares adoptados en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, que supongan modificación de las condiciones retributivas de su personal o de los que se deriven, directa o indirectamente, incrementos de gasto público en materia de costes de personal.

2. A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.

3. En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat.

4. Con independencia de lo señalado en los apartados anteriores, en todo

caso, siempre que se eleve al Consell, como órgano colegiado que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria y dirige la Administración de la Generalitat o como Junta General de una sociedad mercantil de la Generalitat, una propuesta de acuerdo, para su aprobación o autorización, de cuyo contenido o alcance se desprendan obligaciones económicas de carácter plurianual, para cualquiera de los sujetos que integran el sector público de la Generalitat, la misma se sujetará, con carácter previo, a informes preceptivos de la Abogacía de la Generalitat y de la Intervención General de la Generalitat.

5. En todo caso, el plazo para la emisión de los informes a que se refiere este artículo será de 20 días.

- En los casos de proyectos que afecten al sector público empresarial y fundacional, o a las leyes de creación, los estatutos o los reglamentos de organización y funcionamiento de las entidades definidas en el art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, se requerirá informe de la conselleria con competencias en materia de sector público sobre la adecuación a los objetivos de racionalización de dicho sector y la ausencia de duplicidades en el mismo.

- Cuando se tramiten anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales "que se refieran a estructura orgánica, métodos de trabajo y personal" elaborados por las conselleries se exige informe del conseller/a competente en materia de función pública, de carácter preceptivo y vinculante, según dispone el art. 9 .1-b de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

SEXTO.- Desde otro punto de vista, hay que recordar que en las iniciativas normativas se deben respetar los **principios de buena regulación** recogidos en el art. 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que según su Disposición Final Primera tiene carácter de *legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución y, en consecuencia, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.*

El citado art. 4 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (que estará vigente hasta el 02 de octubre de 2016, cuando será efectiva su derogación en virtud de la Disposición Derogatoria Única, apartado 2-c, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE 02-10-15), dispone lo siguiente:

Artículo 4. Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas.

1. *En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios.*

2. *En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.*

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

5. En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.

6. Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.

7. El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

8. En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

9. En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.

SÉPTIMO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto. Por lo demás, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se considera que deben realizarse las siguientes observaciones, referentes a sugerencias de mejora o a rectificaciones que convendría realizar en los lugares que se indica.

- Artículo 4, apartado 3. No resulta claro este precepto cuando dice que "El Pleno ... determinará la creación de una Comisión Asesora Permanente y de Ponencias Técnicas...". En efecto, puede surgir la duda de si se indica que el Pleno podrá decidir entre crear eso o no hacerlo, o decidir en qué términos y en qué modo se crea. Por ello, para evitar malentendidos, se estima que sería más adecuado decir simplemente que El Pleno procederá, de conformidad con lo que se establece en el presente Decreto, a la constitución de una Comisión Asesora Permanente y de Ponencias Técnicas ...

- Artículo 4, apartado 5. Debe recordarse que (de acuerdo con el Capítulo II del Título IV de la Ley 5/1983, del Consell) cabe la posibilidad de que en el futuro pudiese no existir una "Secretaría Autonómica con competencias en materia de Cooperación al

Desarrollo". Por ello, debería concretarse expresamente qué titular de qué órgano desempeñaría en tal caso el papel inicialmente reservado a aquélla.

- Artículo 4, apartado 7. La referencia a la función que se otorga aquí a *"la persona titular del centro directivo de la Generalitat con competencias en materia de cooperación al desarrollo"* debería efectuarse también de modo coherente y teniendo en cuenta lo apuntado en la observación anterior, esto es, la posibilidad de que en el futuro pudiese no existir una *"Secretaría Autónoma con competencias en materia de Cooperación al Desarrollo"*; y, en consecuencia, que el órgano competente inmediatamente por debajo del Conseller correspondiente fuese un Director General.

- Artículo 5. Se estima que el título de este artículo, a la vista de su contenido y de lo dispuesto en el art. 3, en lugar de *"Nombramiento y cese de los miembros"*, debería ser *Nombramiento y cese de los miembros del Pleno*.

- Artículo 7. Deben repetirse aquí exactamente las mismas observaciones hechas respecto al artículo 4, apartado 5.

- Artículo 9. El título de este artículo, a la vista de su contenido y de lo dispuesto en el art. 3, en lugar de *"Ponencias Técnicas"*, debería ser *Ponencias Técnicas y Grupos de Trabajo*.

Es cuanto se ha de informar.

Valencia, 29 de abril de 2016

El Abogado de la Generalitat

