



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 261/2019
Expedient 227/2019

Presidenta
Hble. Sra.
Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers
Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.
Enrique Fliquete Liso
Faustino de Urquía Gómez
Asunción Ventura Franch
M.^a del Carmen Pérez Cascales
Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nat
Molt Hble. Sr.
Francisco Camps Ortíz

Secretaria General
(artículo 40 del Reglamento)

Hble. Senyor:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 24 d'abril del 2019, sota la Presidència de la Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V. H., de 10 d'abril de 2019 (REGAGE 19e00001701812), el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, sobre el Projecte de Decret del Consell pel qual es regula la Comissió Interdepartamental per a la prevenció d'irregularitats i males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

I ANTECEDENTS

Únic. En data 11 d'abril de 2019, la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació va remetre a aquest Consell per al seu dictamen el Projecte de Decret del Consell pel qual es regula la Comissió Interdepartamental per a la prevenció d'irregularitats i males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

L'expedient administratiu remés s'integra, fonamentalment, de l'Informe de necessitat i oportunitat, i d'altres informes i tràmits procedimentals requerits per la normativa d'aplicació a les disposicions generals.

Cal significar que, en data 17 d'abril de 2019, es va remetre documentació complementària en relació amb la norma projectada i el text definitiu del Projecte de Decret del Consell pel qual és regula la Comissió Interdepartamental per a la prevenció d'irregularitats i males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, sobre el qual s'ha emés el present Dictamen.

II CONSIDERACIONS

Primera. Sobre el caràcter de la consulta.

La present consulta és preceptiva, de conformitat amb el que disposa l'article 10.4 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, segons el qual aquesta Institució ha de ser consultada preceptivament en «els projectes de reglaments i disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis i de les seues modificacions».

La petició de dictamen s'ha formulat amb caràcter urgent.

Segona. Objecte de Projecte de Decret i marc normatiu.

De conformitat amb l'article 1 del Projecte de Decret, aquesta norma té per objecte -com ja s'ha dit- regular la Comissió Interdepartamental per a la

prevenció d'irregularitats i males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

L'article 9.2 de l'Estatut d'Autonomia reconeix el dret dels ciutadans de la Comunitat Valenciana a gaudir de serveis públics de qualitat. D'altra banda, l'article 49.1.1 atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'organització administrativa.

L'existència d'un òrgan de control intern encarregat de la vigilància de l'estricta compliment de la legalitat i de l'observança dels principis generals d'objectivitat, imparcialitat, eficàcia i eficiència al qual es deuen les organitzacions públiques és una exigència que es troba en el conjunt de les administracions públiques, tant en l'àmbit de l'Administració estatal com en el de les comunitats autònomes, fins i tot en certes corporacions locals i universitats.

En l'exercici de les seues competències les Corts van aprovar la Llei 22/2018, de 6 de novembre, d'inspecció general de serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

L'article 12 de la citada Llei regula la Comissió Interdepartamental per a la Prevenció d'Irregularitats i Males Pràctiques com un òrgan col·legiat i transversal de la Generalitat dirigit a promoure la coordinació i col·laboració dels diferents departaments del Consell en l'estudi i seguiment dels riscos d'irregularitats i males pràctiques en la gestió administrativa.

En l'apartat 2 del citat precepte legal es disposa que, entre les persones que formen part de la Comissió Interdepartamental, que haurà de ser paritària, estaran com a mínim les persones titulars de les sotssecretaries de la Presidència i de les conselleries de l'administració de la Generalitat, la persona titular de l'òrgan directiu del qual depenga la Inspecció General de Serveis, si és diferent de les anteriors, així com la persona titular de l'òrgan competent en matèria de seguiment i avaluació del sector públic instrumental de la Generalitat. Sense perjudici de la composició que s'establisca, la comissió podrà requerir la presència puntual d'alts càrrecs o d'autoritats o funcionaris que estime convenients per a informar sobre aspectes concrets que els siguen consultats.

Corresponen a la Comissió Interdepartamental, a més de les funcions que se li assignen reglamentàriament, les següents:

«a) Informar el mapa d'avaluació de riscos en la tramitació administrativa de la Generalitat previst en l'article 22 d'aquesta llei, elaborat per la comissió tècnica prevista en l'apartat quart d'aquest article, i proposar la seua aprovació.

b) Determinar, mitjançant un acord de la comissió que serà obligatori i vinculant, aquells òrgans i entitats que han d'aprovar un pla individual d'autoavaluació de riscos d'irregularitats de l'article 23 d'aquesta llei, així com proposar les orientacions i directrius generals per a la confecció d'aquests plans individuals d'autoavaluació i informar-los amb caràcter previ a la seua aprovació. Aquest pla d'autoavaluació s'aprovarà per resolució de la conselleria a la qual estiga adscrit l'òrgan, o per acord de l'òrgan de govern competent en el cas d'ens del sector públic instrumental de la Generalitat».

Afig l'apartat 4 de la citada llei que «Per a un millor desenvolupament de les funcions assignades, comptarà amb el suport de la Comissió Tècnica de Coordinació, que estarà integrada, entre altres, per personal de la Inspecció General de Serveis, de les Inspeccions Sectorials, de l'Advocacia de la Generalitat, de la Intervenció General de la Generalitat i de la unitat administrativa responsable en matèria de seguiment i avaluació del sector públic instrumental de la Generalitat».

Finalment, l'apartat 5 de l'expressada llei remet al desplegament reglamentari la composició i règim de funcionament de la comissió interdepartamental.

D'altra banda, aquesta disposició està inclosa en el Pla normatiu de la Generalitat per a 2019.

Per tant, res no obsta al fet que el Govern en l'exercici de les seues competències, i de conformitat amb l'article 12.5 de l'esmentada llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, regule la Comissió Interdepartamental per a la prevenció d'irregularitats i males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

Tercera. Procediment d'elaboració del Projecte de Decret.

De conformitat amb el que estableix l'article 39.1 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, el conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació va dictar una Resolució, de 8 de febrer de 2019, per la qual es va acordar iniciar el procediment d'elaboració del Projecte de Decret remès a consulta, i va encomanar-ne la tramitació al sotssecretari de la citada Conselleria.

En relació amb els tràmits de consulta pública prèvia, informació prèvia i audiència, en l'informe del sotssecretari de la Conselleria consultant, de 5 d'abril de 2019, s'assenyala que «no resulten necessaris aquest tràmits perquè es tracta d'una proposta reglamentària que, a més, que es considera que és

organitzativa segons l'expressió bàsica de l'article 133.4 primer paràgraf de la Llei 39/2015... no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposa obligacions rellevants als destinataris, ni regula aspectes parcials d'una matèria i, fonamentalment, quant al tràmit d'audiència, perquè no afecten l'esfera de drets i interessos legítims dels ciutadans».

D'altra banda, l'esmentat sotssecretari, de conformitat amb el que estableix l'article 43.2 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, ha elaborat un informe, de 28 de febrer de 2019, sobre la necessitat i oportunitat del projecte normatiu, en el qual cita la regulació continguda en l'article 12 de la Llei 22/2018, de la Generalitat.

En relació amb l'impacte pressupostari del text projectat, el sotssecretari va emetre un informe, de 28 de febrer de 2019, en el qual es diu que «d'aquest decret no té cap incidència en la dotació del capítol de despesa de la Generalitat».

Així mateix, consta un informe, de 28 de febrer de 2019, sobre coordinació informàtica.

D'altra banda, el sotssecretari va subscriure un informe, de 6 de març de 2019, relatiu a l'impacte de gènere de projecte d'Ordre, acomplint així el que disposa l'article 19 de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva d'homes i dones. Així com l'informe sobre l'impacte de la citada norma, de 28 de febrer de 2019, en la infància i en l'adolescència (article 22 quinquies de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de Protecció Jurídica del Menor, introduïda per mitjà de la Llei 26/2015, de 28 de juliol), i sobre la família (disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses).

El text projectat ha sigut remès a les diferents conselleries per a al·legacions. Cap de les conselleries ha presentat al·legacions sobre el fons del projecte.

S'ha emès i incorporat a l'expedient, de conformitat amb l'article 5.2.a de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'Assistència Jurídica a la Generalitat, un informe de l'Advocacia de la Generalitat de 29 de març de 2019. S'ha incorporat un informe del sotssecretari, de 5 d'abril de 2019, relatiu a les observacions efectuades per l'Advocacia de la Generalitat.

Consta, als efectes assenyalats en l'article 69.2,d) de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, informe, de 10 d'abril de 2019, del sotssecretari de la Conselleria consultant, en el que s'indica que «no s'adverteix inconvenient per a la seua elevació al Consell».

En data 17 d'abril de 2019, es va remetre a aquesta Institució, completant l'expedient, l'Informe de Presidència en ordre a la norma projectada així como l'informe del sotssecretari de l'autoritat consultant relatiu a les al·legacions efectuades. S'ha remés també un text definitiu del Projecte de Decret pel qual es regula la Comissió Interdepartamental per a la prevenció d'irregularitats i mals pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

En definitiva, en el procediment d'elaboració del Projecte d'Ordre objecte del present Dictamen s'han verificat les principals regles que resulten d'aplicació en l'elaboració de les disposicions administratives generals contingudes en l'article 43 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i en el títol III del Decret 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

Quarta. Estructura del Projecte d'Ordre.

La norma projectada consta d'una part expositiva, i d'una part dispositiva integrada per 8 articles, una disposició addicional i dos finals.

En relació amb l'articulat, el contingut dels articles és el següent:

Article 1. Objecte.

Article 2. Finalitat i adscripció de la Comissió Interdepartamental.

Article 3. Funcions de la Comissió Interdepartamental.

Article 4. Composició de la Comissió Interdepartamental.

Article 5. Règim de funcionament de la Comissió Interdepartamental.

Article 6. Comissió Tècnica de Coordinació.

Article 7. Composició de la Comissió Tècnica de Coordinació.

Article 8. Funcionament de la Comissió Tècnica.

La disposició addicional conté la clàusula d'Incidència pressupostària.

La disposició final primera preveu l'habilitació normativa i la segona regula l'entrada en vigor de la norma projectada.

Cinquena. Observacions concretes al Projecte de Decret.

A la part expositiva.

En primer lloc, ha d'advertir-se que l'article 129.1 de la Llei 39/2015, de procediment administratiu disposa que «En l'exercici de la iniciativa

legislativa i la potestat reglamentària, les administracions públiques actuaran d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. En l'exposició de motius o en el preàmbul, segons es tracte, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, quedarà suficientment justificada la seua adequació a aquests principis».

Aquest paràgraf recull els principis de bona regulació aplicables a la potestat reglamentària de les comunitats autònomes (STC de 24 de maig de 2018), no així a la iniciativa legislativa dels governs autonòmics.

Per tant, trobant-nos davant una disposició reglamentària ha de procedir-se a justificar els principis de bona regulació, de forma que en la norma projectada s'explique i justifiqui que l'esmentada norma s'adequa als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència.

S'estima, per tant, que la part expositiva de la norma hauria de completar-se en la forma exposada.

Esta observació és essencial als efectes del article 77 del Reglament d'aquest Consell.

D'altra banda, ha de suprimir-se, per innecessari, en el paràgraf primer d'aquesta part expositiva, la menció a la publicació de la Llei 22/2018, en el «(DOGV, núm. 8301, de 8 de novembre)».

A l'article 4. Composició de la Comissió Interdepartamental.

En l'apartat 1 d'aquest precepte, en línia amb el que disposa l'article 12.2 de la Llei 22/2018, la citada Comissió haurà de ser «paritària».

Ara bé, atesa la composició de la Comissió Interdepartamental integrada majoritàriament per les persones que ostenten la titularitat de la Conselleria amb competències en matèria d'inspecció general de serveis, d'òrgans directius o de les sotssecretàries, aquesta composició reglada pot dificultar, si correspon en la seua majoria a persones d'un mateix gènere, el compliment del requisit de la «paritat» imposat a la citada Comissió.

Per això, s'estima que hauria de preveure's algun mecanisme que garantisca la paritat de gènere imposada pels citats preceptes normatius.

A l'article 7. Composició de la Comissió Tècnica de Coordinació.

En l'apartat 1, lletra c) s'enumeren, mitjançant guions, els vocals que integren la Comissió Tècnica.

Sobre aquest tema, i de conformitat amb el que estableix l'article 26.3 del Decret 24/2009, sobre forma i estructura dels projectes normatius, «només excepcionalment es recorrerà a subdivisions ulteriors, que es numeraran amb ordinals aràbics i s'evitarà l'ús de guions i asteriscos», pel que hauria d'emprar-se els ordinals aràbics i evitar l'ús dels citats guions.

- D'altra banda, en el segon guió se cita, com a vocal, «L'advocada coordinadora o l'advocat coordinador en la Conselleria amb competències en matèria d'inspecció general de serveis o, en defecte d'això, qui designe la persona titular de l'òrgan directiu de l'Advocacia de la Generalitat».

En primer lloc, existint un advocat coordinador en les conselleries hauria d'aclarir-se el significat de l'expressió «en defecte d'això».

D'altra banda, la persona que designe el titular de l'òrgan directiu de l'Advocacia de la Generalitat ha de ser necessàriament, de conformitat amb el que estableix l'article 12, apartat 4, de la Llei 22/2018, personal de l'Advocacia de la Generalitat, per la qual cosa ha de completar-se en tal sentit.

En el huité guió es preveu la possibilitat d'incorporar-se a la comissió, com a vocals, amb veu però sense vot, amb caràcter eventual o permanent, «aquelles persones que prestin serveis en l'administració del Consell o entitats del sector públic dependent de la Generalitat quan, per la naturalesa d'aquestes entitats o pels coneixements i experiència professional de les persones, siguin expressament convidades per la Presidència per a participar en activitats relacionades amb l'objecte d'aquesta comissió».

Se suggereix que, en línia com es preveu en relació amb la Comissió Interdepartamental en l'article 4.2 projectat, a les persones que assistisquen com a convidats pels seus especials coneixements, no se'ls qualifique de «vocals» sinó merament d'«assistents» a la citada Comissió.

En l'apartat 3, ha de substituir-se la paraula “gènere” per “sexe”.

A la disposició addicional primera. Incidència pressupostària.

Aquesta disposició hauria de qualificar-se d'«única».

Després del que s'ha exposat, el projecte de decret sotmés a consulta és conforme amb l'ordenament jurídic, sempre que s'atenga l'observació essencial efectuada.

III CONCLUSIÓ

Pel que queda exposat, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que el Projecte de Decret del Consell pel qual es regula la Comissió Interdepartamental per a la prevenció d'irregularitats i males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, és conforme amb l'ordenament jurídic, sempre que s'atenga l'observació essencial efectuada.

V.H., no obstant això, resoldrà allò que considere més encertat.

València, 24 d'abril del 2019

LA LLETRADA MAJOR

(article 40.e) del Reglament del Consell Jurídic,
aprovat per Decret, del Consell, 37/2019, de 15 de març)

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
24/04/2019 14:57:13
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana



HBLE. SR. CONSELLER DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL,
PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ.