

Informe

Referencia	02 / 16
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de Decreto del Consell "por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y el sector público instrumental dependiente de la misma".

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 se dirige, según expresa su art. 1, a regular el sistema para la mejora de la calidad de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, las directrices para la evaluación del cumplimiento y resultados de los correspondientes planes y programas, y la publicidad de todo ello.

Esto se realiza fundamentalmente dentro de las competencias que ostenta la Generalitat en materia de autoorganización y regulación de su Administración de acuerdo con nuestro Estatuto de Autonomía (arts. 9, 49.1ª, 50.1), y en el marco de la legislación estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre).

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 (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), en relación con el art. 43.1-e de la Ley 5/1983, del Consell.

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 en el presente caso 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, y a la vista del objeto del proyecto sometido a informe, se estima que será preceptivo tal dictamen en el caso de que el órgano proponente entienda que con este Decreto se vienen a ejecutar otras normas estatales o autonómicas con rango de Ley.

Conviene mencionar también, considerando el ámbito material sobre el que incide el proyecto, que deberá 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.

QUINTO.- Otros trámites. Además de lo anterior 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:

- 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”. No existiendo una previsión específica sobre el órgano al que corresponde emitir dicho informe en nuestro ámbito, tiene que entenderse que en cada Conselleria será su Subsecretaría, ya que entre sus funciones se encuentra la de informar todos los asuntos que se eleven al Pleno del Consell.

- 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*), 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”.

- 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”.

- 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 10/2007, de 17 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

SEXTO.- 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 (además de lo ya señalado en el anterior informe de la Abogacía General de la Generalitat en la Conselleria de Hacienda y Administración Pública de fecha 16-06-2015, que se emitió respecto a una anterior versión del proyecto con el mismo objeto).

- Con carácter general, debe decirse que muchas partes del texto informado se estima que constituyen declaraciones de principios, o manifestaciones programáticas, más que normas jurídicas en sentido material. Al respecto, convendría que los órganos proponentes valorasen esta cuestión, con el fin de evitar convertir formalmente en normas reglamentarias todo aquello que sustancialmente no lo sea, esto es, todo lo que no contenga propiamente mandatos normativos reales; pues en otro caso se da lugar a una hiperinflación normativa que perjudica el principio de seguridad jurídica mismo.

- También como observación general, sería aconsejable revisar el texto para tratar, por un lado, de evitar la excesiva extensión de algunos apartados y, por otro, de eliminar toda adjetivación innecesaria (art. 3.1 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); pues tanto en la redacción como en la terminología de las normas jurídicas se ha de procurar siempre la máxima concisión, concreción y neutralidad posibles.

- Artículo 6, apartado 1. Tras decir "..., conforme a lo previsto en el Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consell", convendría añadir "o norma que en el futuro lo sustituya".

- Artículo 32, apartado 5. En relación con "las quejas, sugerencias o agradecimientos" que pueden presentar los ciudadanos, se indica en este apartado que "no se admitirán a trámite" aquellos "que se formulen de forma anónima, sin perjuicio de que, en algún caso, puedan ser tenidos en cuenta a efectos exclusivamente internos".

Al respecto, se estima que esa previsión es contraria al principio de seguridad jurídica, por dejar abierta la puerta a posibles arbitrariedades a la hora de decidir si las quejas, sugerencias o agradecimientos de formulación anónima se tendrán en cuenta o no, pues no se determina quién ni con qué criterios (aunque sean mínimos) lo hará.

Es cuanto se debe informar.

València, 28 de enero de 2016
El Abogado de la Generalitat

[Redacted signature area]