

Asunto: Proyecto de Decreto del Consell, por el que se crea el Consejo Valenciano de Migraciones

Por la Subsecretaria de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se ha solicitado informe sobre el Proyecto de Decreto referenciado en el asunto.

Examinado el mismo y la documentación que le acompaña se emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- El presente informe que es preceptivo y no vinculante, se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

SEGUNDO.- El proyecto de Decreto del Consell que se informa tiene por objeto crear el Consejo Valenciano de Migraciones como órgano colegiado consultivo y de participación. Con la aprobación del Decreto propuesto se pretende, según su Preámbulo, cumplir con uno de los objetivos previstos en la acción 5.2.1 de la Estrategia Valenciana de Migraciones y con la creación y regulación de las funciones, composición y funcionamiento del órgano consultivo, participativo y propositivo se pretende, ajustándose a las previsiones de la Ley 2/2015 de Transparencia que, en materia de migraciones, se pueda producir la participación de los implicados tanto institucional como socialmente en dicho ámbito ante la derogación por la Ley de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (LSSICV) del Foro Valenciano de Inmigración.

Se trata de una norma de carácter organizativo pues aunque se ajusta a los mandatos de la Ley de Transparencia y se adopta como una consecuencia indirecta de la derogación del anterior órgano consultivo/participativo en la materia por la vigente LSSICV; ello no obstante no se trata de un reglamento ejecutivo de una ley por mandato de la misma sino que la única referencia a un mandato sobre la creación del órgano colegiado y aprobación de sus normas de composición y funcionamiento se encuentra en la Estrategia Valenciana de Migraciones que no tiene carácter normativo sino que es un documento declarativo sobre cumplimiento de



objetivos en la materia por parte de los órganos competentes en el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales de que se trate y de la manera e instrumentos para llevarlos a cabo.

La preparación y propuesta del proyecto de Decreto corresponde a la titular de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, conforme al artículo 28 c) de la Ley del Consell y en virtud de la atribución de competencias efectuadas mediante el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat por el que se determinan el número y la denominación de las Consellerias y sus atribuciones, el Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat y en el Decreto 170/2020, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

TERCERO.- El proyecto de Decreto, aunque sea de contenido organizativo, se debe ajustar a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 2/2015), a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley 5/1983) y a lo establecido en las previsiones de los capítulos I y III del Título III “*Procedimiento de elaboración de los proyectos normativos*” del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, que regula la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009), y que establecen el siguiente iter procedimental:

- Consulta previa a través del portal web de la Conselleria en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas 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.

Podrá prescindirse del trámite de consulta previa en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando



la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales una materia.

- Iniciación mediante resolución de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia con indicación del objeto de regulación y designación del órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda su tramitación.

- Emisión e incorporación al expediente de cuantos estudios e informes justifiquen su necesidad y oportunidad (memoria justificativa del proyecto o Informe de necesidad y oportunidad) así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración como consecuencia de la adopción de la norma o, en su defecto, informe sobre la ausencia de tal coste o gasto. Corresponde tal emisión e incorporación al titular del órgano que tenga encomendada la tramitación del proyecto normativo.

- Formulación e incorporación del proyecto de disposición por el órgano competente (el designado para su tramitación).

- Constancia de la remisión, en su caso, de copia del expediente a la Presidencia y a las Consellerias en cuyo ámbito competencial pudiera incidir el proyecto, para la emisión de informe en el plazo de diez días.

- Trámite de audiencia mediante la publicación del proyecto de Orden en el portal web de la administración con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades y trámite de audiencia durante 15 días a las organizaciones/asociaciones representativas de intereses afectados por la norma, pudiéndose omitir estos trámites cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

- Petición de informes necesarios y autorizaciones o dictámenes previos preceptivos. En este caso resulta preceptivo el informe del impacto de género (ex. artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres), el informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia (ex. Artículo 22 quinquies de la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, artículo 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat de derechos y garantías de la Infancia y la Adolescencia y la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003 de 18 de noviembre de protección a las familias numerosas), el informe previsto en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones y el informe previsto en el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

- Informe de la Abogacía de la Generalitat a solicitud de la Subsecretaria de la Conselleria.



- El informe del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en el caso de reglamentos ejecutivos.
- Elaboración del texto definitivo dando cuenta razonada de las modificaciones consecuencia de los dictámenes así como de los aspectos de tales informes que no se hayan tenido en cuenta.
- Remisión del texto al Conseller para su elevación al pleno del Consell para su aprobación y posterior publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

CUARTO.- Respecto a la competencia para la adopción del proyecto normativo, de acuerdo con el Decreto 5/2019, del Consell de atribución de competencias a la Presidencia y las Consellerias se atribuyen a la VICIPI la dirección y ejecución de las competencias sobre políticas de prestaciones sociales, servicios sociales y “personas migrantes” en el territorio de la Comunitat Valenciana.

Y según el Decreto 170/2020, de 30 de octubre por el que se aprueba el ROF de la VICIPI es a la DG de igualdad en la Diversidad a quien competen el desempeño de las políticas para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, igualdad de trato, prevención de delitos de odio y “*política migratoria*”

Dichas competencias deben encuadrarse, lógicamente, en el marco jurídico competencial establecido en primer lugar por la Constitución Española y en segundo término por el Estatuto de Autonomía de la CV.

Según la CE es en primer lugar el Estado quien ostenta la competencia exclusiva en materia de “*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*”, según el artículo 149.1.2ª.

La Generalitat, en virtud del artículo 148.1.20ª que permite a las CC.AA la asunción de competencias en materia de “*asistencia social*” en su Estatuto de Autonomía preve la competencia exclusiva en materia de “*Instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos o sectores necesitados de protección especial, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*”, en su artículo 49.1.27ª. También tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de “*servicios sociales*” según el apartado 24ª del mismo precepto.

Estas competencias han de entenderse en relación con las previsiones del artículo 3 de la misma Ley Orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía y según la cual:



“A los efectos de este Estatuto, gozan de la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana”. Ello sin dejar de recordar que la competencia en materia de nacionalidad es exclusiva del Estado según la Carta Magna.

Dentro del Título II del EACV se regula los derechos de los valencianos entre los que destacan en su artículo 10, los derechos sociales (concretados en la ley que aprueba la Carta de derechos sociales), centrándose la actuación de la GV, entre otros ámbitos, en los *“derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana”*

En consecuencia, dentro de este marco competencial, la competencia de la DG de Igualdad en la Diversidad en política migratoria debe venir matizada en primer lugar por la competencia estatal exclusiva en materia de *“nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”*, y en segundo lugar en que el ámbito competencial de la Generalitat al respecto se limita de manera estricta a la *“atención social a las personas migrantes con residencia en la Comunidad Valenciana”* y a las *“Instituciones públicas de protección y ayuda a emigrantes”* sin perjuicio, desde luego de que dentro dentro de las acciones públicas tendentes a garantizar la igualdad de trato, no discriminación y prevención de conductas discriminatorias, se incluya la perspectiva de igualdad de trato a las *“personas migrantes con residencia en la Comunitat”* con el objetivo de prevenir acciones y conductas racistas, xenófobas u otras similares respecto a *“ciudadanos valencianos”* provenientes de otros países.

Es en este contexto en el único en el que puede admitirse la creación del órgano consultivo participativo cuya aprobación se propone.

Y dado que ha sido propuesta la creación del Observatorio Valenciano para la igualdad de trato, no discriminación y prevención de delitos de odio se recomienda que se valore si resulta o no estrictamente necesaria la creación del Consejo Valenciano de Inmigración puesto que la participación, proposición de acciones públicas y la consulta a intereses afectados también podría efectuarse en el seno del Observatorio Valenciano para la igualdad en una Comisión o grupo de trabajo específico que se ocupe de la situación, problemas y necesidades en la CV de los inmigrantes que residen en ella.

QUINTO.- El proyecto normativo consta de un Preámbulo, 16 artículos y una Única Disposición Adicional y Derogatoria así como dos Disposiciones finales.

Respecto al proyecto de Decreto remitido se hacen las siguientes consideraciones y observaciones:



I.- En cuanto a la tramitación:

Por lo que respecta al expediente remitido junto al texto consta la siguiente documentación acreditativa de los siguientes trámites:

- Consulta previa ex artículo 133 Ley 39/2015 mediante publicación en el portal web GV del 21/01/2021 al 08/02/2021 e informe de 02/06/2021 del director general de Igualdad en la Diversidad en el que constan las propuestas remitidas por la ciudadanía y entidades que hicieron sus aportaciones en el trámite de dicha consulta.

- Resolución de inicio del expediente, de la vicepresidenta y consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, de fecha 09 de junio de 2021, en la que se indica el objeto del proyecto de Decreto y se encomienda su tramitación a la dirección general de Igualdad en la Diversidad.

- Informe de necesidad y oportunidad de la norma, emitido por el director general de Igualdad en la Diversidad con fecha 29 de julio de 2021.

- Memoria económica del proyecto emitida por el director general de Igualdad en la Diversidad con fecha 29 de julio de 2021, en el que se indica que la norma no tendrá impacto económico al no comportar obligaciones económicas, constando en su Disposición Adicional Única la ausencia de la incidencia en el gasto presupuestario de la Generalitat pero sin perjuicio de la previsión del propio proyecto de Decreto respecto el abono de gastos de los vocales sociales en la cuantía prevista por el Decreto de indemnizaciones por razón del servicio al personal de la Generalitat o adscrito a la misma.

- Informe de impacto de género del director general de Igualdad en la Diversidad de fecha 29 de julio de 2021, en el que se concluye que el proyecto de Decreto tiene un impacto positivo y además la redacción de la norma contempla, en todo momento, la perspectiva de género y utiliza un lenguaje igualitario y no sexista.

- Informe del director general de Igualdad en la Diversidad de fecha 29 de julio de 2021, de impacto del proyecto normativo en la infancia, la adolescencia y la familia, en el que se concluye que la norma tendrá un impacto positivo tanto en el caso de la infancia y adolescencia como en el de las familias.



- Informe del director general de Igualdad en la Diversidad de fecha 27 de julio de 2021 sobre el trámite de audiencia e información pública previsto en la LPACAP, en el que consta motivadamente las alegaciones aceptadas y las desestimadas.

- Informe sobre el resultado de la audiencia a la Presidencia y demás consellerías ex artículo 43.1.b de la Ley del Consell

- Solicitud del informe previsto en el artículo 26 de la LHPSPIS a la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico pero habiéndose adjuntado únicamente listado de registro departamental en que consta justificación de la remisión de escrito con unidad de destino a la DG Presupuestos pero sin indicar el contenido de dicha remisión. Deberá completarse la acreditación del trámite en el expediente ya que al tratarse de una norma que afecta a la estructura orgánica y funcional del sector público de la GV (art 26.3 LHPSPIS) no resulta suficiente la constancia de ausencia de incidencia en el gasto presupuestario en la Disposición Adicional.

- Informe de fecha 29 de julio de 2021 del Director general de Igualdad en la Diversidad sobre la no repercusión informática del proyecto de Decreto constando que no supone la implantación de nuevos programas ni la necesidad de más o nuevos medios informáticos. No obstante no hay informes por el órgano competente en materia de tecnologías de la información si bien es cierto que será preceptivo este informe cuando el proyecto normativo afecte a procedimientos administrativos competencia de la Administración de la GV que no es el caso en el presente proyecto de Decreto.

Vista la relación de trámites efectuados y la documentación acreditativa de los mismos, procede informar que el proyecto normativo, en general ha seguido la regulación, desde el punto de vista procedimental sin perjuicio de las observaciones anteriores relativas a la constancia del informe previsto en el artículo 26 de la LHPSPIS y acerca de la no preceptividad del informe del Consejo Jurídico Consultivo CV por no tratarse de un reglamento ejecutivo sino de organización y funcionamiento de un órgano colegiado de participación.

No obstante considerar desde el punto de vista del contenido del proyecto de Decreto que se propone que no se trata de ningún reglamento ejecutivo de desarrollo concreto de una ley en sentido formal y que su contenido es organizativo de creación y atribución de funciones a un órgano consultivo participativo se recomienda su remisión a informe del CJCCV por si en la creación del órgano se puede producir alguna extralimitación de las competencias de la Generalitat



Y desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas se recomienda se valore si la consecución de los fines públicos perseguidos se lograría de igual modo mediante la inclusión de las funciones que se pretenden atribuir al Consejo Valenciano de Migraciones en el seno del Observatorio Valenciano de Igualdad. Ello teniendo en cuenta que los miembros institucionales del Consejo pueden ser en algún caso el mismo personal funcionario dependiente de la DG de Igualdad en la Diversidad en ambos órganos.

La recomendación de sometimiento a informe al CJCCV también se fundamenta en la previsión que el proyecto de Decreto que se pretende aprobar efectúa respecto de la aplicación a sus miembros de representación social de los preceptos del Decreto de indemnizaciones por razón del servicio (Decreto 24/1997, de 11 de febrero, modificado mediante Decreto 64/2011, de 27 de mayo, ambos del Consell); cuestión que excede de un contenido meramente organizativo y además puede suponer la aplicación de fondos públicos al funcionamiento del órgano cuya creación se pretende con el proyecto de Decreto que se informa.

II.- En cuanto al contenido material y técnica normativa se efectúan las siguientes consideraciones:

1.- En el Preámbulo consta referencia a los principios previstos en el artículo 129.1 de la LPACAP.

En cuanto al cumplimiento de lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, a que se hace referencia, el Consell Juridic Consultiu, en recientes dictámenes, (Dictamen 170/2019), ha sugerido al respecto:

“En primer lugar, procede recordar que el artículo 129 de la Ley 39/ 2015, LPA, referido a los principios de buena regulación, resulta aplicable, con arreglo a la STC 55/2018, de 24 de mayo, al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Comunidades Autónomas, no así a la iniciativa legislativa autonómica. Dicho esto, el precepto señala que las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En el preámbulo, “quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”. Con arreglo a lo expuesto, se sugiere que no solo se invoquen dichos principios, sino que, además, se justifique la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación”



2.- El proyecto de Decreto prevé que el Pleno del Consejo Valenciano de Migraciones aprobará un reglamento interno de funcionamiento del órgano. Y también el artículo 13.3 prevé que la comisión mixta establecerá su organización mediante un reglamento. Se recomienda que el instrumento que regule las normas de funcionamiento interno del órgano sea única y prevea el funcionamiento de todas las comisiones. Y en todo caso, tanto a las previsiones del proyecto de Decreto como posteriores regulaciones que lo desarrollen deberán atenerse a las normas básicas previstas en la Ley 40/2015 sobre funcionamiento de órganos colegiados.

3.- En el proyecto remitido no queda claro si la representación de la Delegación del Gobierno es potestativa u obligatoria, cuestión que deberá revisarse.

4.- Las remisiones que efectúe el proyecto de Decreto a otra normativa deberá ser detallada en la medida de lo posible indicándose la norma vigente concreta de que se trate.

5.- El Decreto que regula las indemnizaciones (Decreto 24/1997, de 11 de febrero, modificado mediante Decreto 64/2011, de 27 de mayo) prevé que tiene por objeto regular las indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones extraordinarias por asistencias y servicios específicos que corresponde percibir al personal de la Generalitat Valenciana y al adscrito funcionalmente al servicio de la misma, así como a los altos cargos de la Generalitat Valenciana.

Tal norma resulta aplicable al personal de la Generalitat Valenciana y adscrito al servicio de la misma.

Por parte de esta Abogacía en la VICIPI se considera que las vocalías de representación social no son personal de la GV ni adscrito a la misma, sin perjuicio de la adscripción del órgano colegiado que se crea y regula a la Consellería con competencia en materia de igualdad de personas migrantes. Ello en tanto que los vocales de representación social no realizan una función de servicio público al formar parte del Consejo Valenciano de Migraciones, a diferencia del personal de la Generalitat que forma parte del órgano y que lo hace en el ejercicio de sus funciones y competencias públicas. Las vocalías sociales cumplen un papel participativo, propositivo y asesor en el Consejo Valenciano de Migraciones desde el punto de vista de los intereses colectivos y fines sociales cuya consecución persiguen y constan en los estatutos de las diferentes entidades y que ofrece una perspectiva desde los intereses y necesidades sociales en la materia a los órganos competentes que deben cometer las políticas públicas que garanticen los derechos de las personas migrantes.



Dicha previsión se considera contraria a derecho pues supondría un gasto público derivado directamente de la aplicación de la norma que se propone y además se contravendría su propia Disposición Adicional que prevé la ausencia de gasto público.

De otro lado, debería ser el órgano competente en función pública quién determinase si las vocalías sociales del órgano colegiado se consideran o no personal adscrito funcionalmente a la Generalitat y, en consecuencia, si les resulta o no aplicable el Decreto de indemnizaciones por razón del servicio público. A tal efecto, debería solicitarse expresamente a la DG Función Pública la emisión de informe al respecto por ser el órgano competente en la materia.

En opinión de esta Abogacía en la VICIPI no existe tal adscripción funcional a la Generalitat por parte de las vocalías sociales aunque formen parte del órgano colegiado pues en las propuestas, votos y decisiones de los/las vocales sociales no hay ninguna relación jerárquica ni de subordinación o dependencia funcional a la Administración de la Generalitat ni a entidades dependientes de la misma que conformen su sector público instrumental sino que las vocalías sociales que formen parte del Consejo Valenciano de Migraciones efectúan su labor en el mismo como representantes de las entidades de que dependen y en cumplimiento de los intereses y funciones de éstas y no en desempeño de las específicas funciones y competencias públicas del resto de miembros del órgano colegiado.. Lo anterior sin perjuicio de que debe ser el órgano competente en materia de función pública quien, por ser competente en la materia, debe emitir informe respecto al derecho de los vocales por representación de intereses sociales a percibir o no indemnización por razón del servicio público en su participación en el órgano colegiado cuya creación y funcionamiento regula el proyecto de Decreto remitido.

Y en el caso de respuesta negativa la previsión del Decreto supondría la concesión de subvenciones directas (aportación dineraria pública) que no cumplirían los requisitos previstos en el artículo 22.2 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el artículo 168 de la LHPSPIS.



Es lo que debe informar esta Abogacía. El presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat tiene carácter preceptivo y no vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente, tal como dispone el artículo 6.1 de la misma Ley 10/2005, antes citada.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Vº Bº
EL ABOGADO COORDINADOR