

Asunto: Proyecto de Decreto del Consell, por el que se crea el Observatorio Valenciano para la igualdad de trato, no discriminación y prevención de delitos de odio.

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 Observatorio Valenciano de igualdad de trato, no discriminación y prevención de delitos de odio (en adelante Observatorio de igualdad) como órgano colegiado consultivo y de participación y propuesta de acciones en la materia. Con la aprobación del Decreto propuesto se pretende, según su Preámbulo, cumplir con uno de los objetivos y acciones previstos en la ,Estrategia Valenciana de Igualdad de trato 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 inexistencia de un órgano participativo en la materia. También la participación democrática es uno de los principios rectores establecidos en el artículo 6 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Por su contenido parece tratarse, en principio, de una norma de carácter organizativo pues aunque se ajusta a los mandatos de la Ley de Transparencia y de participación de la Ley de servicios sociales inclusivos CV, ello no obstante no se trata de un reglamento ejecutivo de una ley por mandato directo de la misma sino que la única referencia sobre la creación del órgano colegiado de referencia y aprobación de sus normas de composición y funcionamiento se



encuentra en el mandato de la Estrategia Valenciana para la Igualdad de Trato, la No Discriminación y la Prevención de los Delitos de Odio 2019-2024 que, dentro de la línea estratégica de coordinación, establece la acción 6.1.1: “Crear el Observatorio Valenciano por la Igualdad de Trato, la No Discriminación y la Prevención de los Delitos de Odio, que coordine las actuaciones de la Estrategia”. La Estrategia Valenciana de Igualdad de trato 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.

Ahora bien, en el proyecto de Decreto remitido, en tanto que, la regulación del artículo 7.6 (que supone la aplicación a los vocales sociales del Decreto del Consell que regula las indemnizaciones por razón del servicio) así como las previsiones de las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera (que suponen la modificación de dos Decretos ejecutivos de leyes sectoriales:(*Modificación del Decreto 102/2018, de 27 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 8/2017, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana y . Modificación del Decreto 101/2020, de 7 de agosto, del Consell, de desarrollo de la Ley 23/2018, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de igualdad de las personas LGTBI*) se considera que van más allá del contenido y regulación meramente organizativa y de funcionamiento de un órgano colegiado; es por ello por lo que se considera que deberá someterse el proyecto de Decreto a dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, de ahí que deba mantenerse en su fórmula aprobatoria la previa audiencia y conforme al CJCCV.

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 que en su artículo 1 dispone que la citada Vicepresidencia y Conselleria es “el máximo órgano encargado de la dirección y ejecución de la política del Consell en materia de políticas de [...], igualdad...”

TERCERO.- El proyecto de Decreto, aunque sea de contenido principalmente 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);



a 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 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 concurran 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.- El proyecto normativo consta de un Preámbulo, 15 artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Única Disposición Derogatoria así como dos Disposiciones finales

Las disposiciones que aparecen en el índice de la norma no concuerdan con el contenido de la misma por lo que deberá subsanarse y adecuarse el índice y el contenido del proyecto de Decreto.



QUINTO.- Y respecto del proyecto de Decreto de referencia 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 28/03/2021 al 11/04/2021 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. Se hace constar en el texto de la norma (Adicional Primera) la ausencia de incidencia en el gasto presupuestario de la Generalitat.
- 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 29 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 de a pesar de no tratarse de un reglamento ejecutivo sino de organización y funcionamiento de un órgano colegiado de participación se considere recomendable la petición de informe al Consejo Jurídico Consultivo CV, por contener la propuesta de modificación de dos reglamentos ejecutivos de leyes.

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 Observatorio 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 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 texto del Decreto prevé que: *“Para no producir un menoscabo económico a las personas que sean designadas en las vocalías sociales, se les abonarán los gastos de desplazamiento generados por la asistencia a las reuniones del Consejo, siempre que se encuentren justificados documentalmente, de acuerdo con las cuantías fijadas en el “.*

EN el texto remitido el precepto no acaba su redacción

En el proyecto de Decreto de creación del Consejo Valenciano de Migraciones se contiene la misma norma con referencia expresa al Decreto del Consell que regule las indemnizaciones por razón del servicio



El Decreto que regula tales 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. Ello en tanto que los vocales de representación social no realizan una función de servicio público al formar parte del Observatorio Valenciano de Igualdad de trato, 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 Observatorio 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 el derecho ciudadano a la igualdad de trato y no discriminación así como promover las acciones necesarias para la prevención de toda conducta discriminatoria, incluidos los delitos de odio.

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

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 entidades dependientes de la misma que conformen su sector público instrumental sino que las vocalías



sociales que formen parte del Observatorio 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 Observatorio.. 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