

C/I/5949/2022

**INFORME JURÍDICO. Proyecto de Decreto del Consell por el que se regulan el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, los Consejos Locales y Zonales de Inclusión, el Órgano de Concertación y el Observatorio del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.**

Se ha recibido en esta Abogacía, a través de la Subsecretaria, petición de informe acerca del asunto indicado.

La Abogada de la Generalitat, en virtud del asesoramiento en derecho que ostenta según la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante LAJG), viene a formular informe de conformidad con las siguientes

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.- Carácter del informe.**

El presente informe tiene carácter preceptivo y no vinculante y se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 5.2 a) de la LAJG, sin perjuicio de que los actos y resoluciones que se aparten del mismo deben ser motivados tal y como preceptúa el artículo 6.1 del mismo texto legal, en relación con el artículo 35.1 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP): “*Serán motivados,*



*con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos”.*

### **Segunda.- Objeto.**

El objeto del proyecto normativo es, de conformidad con su artículo 1, regular el Consell Valencià d’Inclusió i Drets Socials y los Consejos Locales de Inclusión y Derechos Sociales de carácter local y zonal previstos en el Título V de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana; constituir y desarrollar el Observatorio del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, previsto en el artículo 125 de la citada Ley; crear y regular el órgano de concertación para el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales denominado Mesa de Acción Concertada y regular los procesos participativos en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales establecidos en el artículo 100 de la Ley 3/2019.

### **Tercera.- Estructura.**

El proyecto de decreto remitido consta de un índice, un preámbulo y cinco títulos. El Título primero, relativo a las disposiciones generales; el Título II, relativo a los Consejos de Inclusión y Derechos Sociales, subdividido en dos capítulos; el Título III, relativo al Observatorio del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales; el Título IV, relativo a las Mesas de Acción Concertada del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, subdividido en dos capítulos y el Título V, sobre los procesos participativos en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

Finalmente consta de ocho Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.



#### **Cuarta.- Contenido**

El proyecto de decreto que se informa cumple, en términos generales, con las previsiones recogidas en el 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.

En este sentido, conviene destacar que según el artículo 3.7 del Decreto 24/2009: *“La primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de este que identifique a la norma”*, cuestión que ha sido debidamente aplicada al citar la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, se recuerda lo que dispone el artículo 5.3 del Decreto 24/2009, según el cual: *“No se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija”*. En este sentido, observamos que artículos como el artículo 6 del proyecto de decreto reproducen otros que ya vienen recogidos en la Ley 3/2019, como es el caso de las funciones del Consell Valencià d’Inclusió i Drets Socials, ya reconocidas en el artículo 96 de la Ley 3/2019. Si bien, consideramos esta reproducción necesaria, por exigirle así la coherencia y mejor comprensión del texto.

Finalmente, en cuanto a la división de los artículos, consideramos que se respeta lo que dispone el artículo 26 del Decreto 24/2009: *“1. Los artículos podrán dividirse en apartados en el caso de que regulen aspectos que se hayan de diferenciar con precisión. Los apartados se numerarán en cardinales arábigos. 2. Los apartados podrán, a su vez, dividirse en párrafos señalados con letras minúsculas. 3. Sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, que se numerarán con ordinales arábigos y se evitará el uso de guiones y asteriscos”*.



### **Quinta.- Marco jurídico y competencial**

La asistencia social viene reconocida en el artículo 148.1.20ª de la Constitución Española como una de las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Asimismo, el artículo 23.1 CE reconoce que *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*, constituyendo los órganos que el presente decreto crea uno de los cauces de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el este caso, en la gestión de los servicios sociales.

La Generalitat Valenciana ostenta competencia exclusiva en materia de Servicios Sociales, tal y como reconoce el artículo 49.1.24ª de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Esta competencia ha sido ejercida a través de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, que es objeto de desarrollo por este decreto.

Finalmente, es necesario hacer mención a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, disposición a la que se refiere expresamente el artículo 24 del proyecto de decreto, por contener ésta en sus artículos 15 y siguientes las normas generales sobre el funcionamiento de los órganos colegiados. Recordamos que la mencionada ley no tiene el carácter de básica, de conformidad con el apartado 2 de su Disposición Final 14ª y que teniendo en cuenta que carecemos de regulación análoga propia, procede su aplicación en base al principio de supletoriedad del derecho estatal previsto en el artículo 149.3 CE.

### **Sexta.- Adecuación del rango normativo y competencia para proponer el proyecto.**

Se dicta el proyecto normativo en forma de decreto, estableciendo la regulación relativa a la



composición y funcionamiento del Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, los Consejos Locales y Zonales de Inclusión, el Órgano de Concertación y el Observatorio del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, desarrollando las previsiones que sobre estos órganos ya establecía la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana.

Corresponde la propuesta a la Vicepresidenta y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, en virtud de las competencias que le atribuye 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 concreto, en virtud de lo previsto en el artículo 3 del Decreto 170/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

Todo ello, en relación con lo dispuesto en los artículos 28 c) y 33 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

Por otro lado, la aprobación del proyecto normativo corresponderá al Consell, según el artículo 18 de la Ley 5/1983.

### **Séptima.- Tramitación.**

En este punto, cabe recordar que para comprobar el correcto desarrollo de la elaboración del Decreto que nos ocupa, debemos tener presente las disposiciones establecidas tanto en el art.43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, como en el Título III del Decreto 24/2009, y las disposiciones establecidas con carácter básico en el Título VI de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



De acuerdo con el artículo 39 del Decreto 24/2009: *“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”*.

De acuerdo con la documentación aportada al expediente, podemos entender cumplido dicho requisito, estando presente en aquel la resolución de inicio de la Vicepresidenta del Consell y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, de fecha 1 de diciembre de 2021, mediante la cual se encomienda la tramitación del expediente de elaboración así como la realización de las actuaciones y la emisión de los correspondientes informes preceptivos a la Direcció General de l’Institut Valencià de Formació, Investigació i Qualitat en Serveis Socials.

Antes de entrar en los distintos trámites es oportuno traer a colación la doctrina del Consell Jurídic Consultiu acerca de la emisión de los informes en la tramitación de las normas (por todos Dictamen 711/2019): *“Como se dijo en la Consideración 5.II de nuestro Dictamen 407/2018, de 20 de junio, “no resulta infrecuente que este Consell Jurídic verifique que, en los informes que acompañan al expediente, los preceptivos informes sobre el impacto de género, el impacto en la protección del menor y la adolescencia, en la familia e incluso el de repercusiones informáticas, sean todos ellos idénticos, y suscritos en la misma fecha, mediante la formulación de una declaración ritual, cuando no incorporan idéntica redacción”*. Este criterio ha sido reiterado recientemente en nuestro Dictamen 667/2019, de 21 de noviembre. Por ello, *“para que los informes de impacto resulten efectivos deben contener una serie de datos que permitan el análisis en lo que respecta a la situación en el ámbito donde la norma va a desplegar sus efectos. Una vez reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, poder adoptar medidas para favorecer la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos)”* (Consideración Tercera del Dictamen 310/2018, de 10 de abril). *Mutatis mutandis, lo mismo podría decirse de la*



*memoria económica. En ella podría haberse especificado que la aplicación del decreto carece de impacto económico porque los miembros del Comité no recibirán retribución alguna, así como porque las cuestiones burocráticas y la facilitación de espacios al lugar de las reuniones serán asumidas por la Generalitat o alguna de las universidades del Sistema Universitario Valenciano”.*

Así, partiendo de la doctrina anteriormente transcrita, procedemos al análisis y comprobación de la documentación que debe ser aportada.

- En primer lugar, debemos señalar que **consta el informe de necesidad y oportunidad de fecha 9 de diciembre de 2021**, entendiendo estas abogadas que no incurre el mismo en los rituarismos analizados por el Consell Juridic Consultiu en dictámenes como el anteriormente transcrito.
- En relación con la **memoria económica**, debemos señalar que la misma ha sido incorporada mediante documento con fecha 24 de enero de 2022.

Al referirnos a la citada memoria, consideramos de especial consideración lo dispuesto en el art.26.1 y 2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, donde se dispone:

- 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 tendrá que 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(...)*
- 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”.*

A su vez, debemos tener presente lo establecido en el art.35 del Decreto 77/2019 de 7 de junio del Consell, de regulación del procedimiento de gestión del presupuesto de la Generalitat, en el que se indican los apartados que la memoria elaborada durante la tramitación de disposiciones legales y reglamentarias debe contener como mínimo.

Teniendo en cuanto lo exigido en los dos preceptos anteriores, consideramos que la memoria económica aportada no cumple con todos ellos, estableciendo una cuantía global y no, como exige el art.35 del Decreto 77/2019, una identificación de la fuente de los gastos que se encuentran cubiertos adecuadamente en los presupuestos en vigor; así como una información detallada por programa presupuestario, y la referencia expresa a los preceptos del texto del que trae causa cada uno de los gastos en la memoria consignados.

Por ello, **recomendamos se solicite el complemento de la memoria económica aportada**, a efectos de cumplir con los requisitos mencionados.

En relación con la citada memoria, dado que conforme al art.26.1 de la Ley 1/2015, y el art.35 del Decreto 77/2019, es claro el impacto económico que se va a derivar de la aprobación de la norma, habida cuenta que mediante ella se va a proceder a la creación de una serie de órganos que precisan de financiación para el desarrollo de sus actividades, resulta necesario, además, la **solicitud de un informe a la Dirección General de Presupuestos, por lo que se recomienda su solicitud y aportación al expediente.**

- El siguiente de los informes que entendemos **correctamente aportados** al expediente es el relativo a la **infancia y adolescencia, de fecha 9 de diciembre de 2021**, dando así





cumplimiento a lo establecido de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y adolescencia: *“Los planes sectoriales y los proyectos normativos de la Generalitat incorporarán un informe de impacto en la infancia y la adolescencia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación”*.

- El siguiente de los informes que necesariamente deben formar parte de la tramitación del Decreto que nos ocupa, es el relativo **al impacto por razón de género**, exigido en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: *“Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación”*, **que también ha sido aportado mediante documento de fecha 2 de febrero de 2022, entendiéndose así que se ha cumplido dicho requisito.**
- Conforme al art.40 del Decreto 24/2009: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley del Consell, una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la **Presidencia y consellerias** en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de 10 días, **emitan informe**. En el caso de no afectar a las competencias del departamento, la Subsecretaría remitirá informe indicando dicha circunstancia”*.



De la lectura del artículo anterior, resulta clara la necesidad de que la Presidencia y aquellas Consellerias que pudieran resultar afectadas por la aprobación del Decreto, procedan a la emisión de un informe, que no consta aportado al expediente, por lo cual **recomendamos la remisión a las mismas para que éstas procedan a la emisión de dichos informes.**

- El art.43.1.f de la Ley del Consell, establece que será necesaria la remisión de los proyectos normativos al Consell Jurídic Consultiu, en aquellos casos legalmente previstos. Por ello, teniendo en cuenta el art.10.4 de la Ley 10/1994 de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de creación Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, *“es preceptivo el dictamen en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

No constando en el expediente la aportación del mismo, **recordamos la necesaria remisión del proyecto al Consell Jurídic Consultiu, a efectos de la emisión por éste del mencionado informe preceptivo.**

El siguiente de los requisitos a analizar, es el relativo al cumplimiento de los trámites de **participación ciudadana**. En relación con la misma, conviene deslindar los siguientes conceptos:

Por una parte, es de resaltar que con la denominación “participación ciudadana” o “procesos participativos” se hace referencia genérica al tratamiento global de dicha participación y a todos los trámites o procesos, sin distinción alguna, en que la misma se puede articular. Dentro de ese concepto genérico son comúnmente admitidas diversas formas de participación atendiendo a la cualidad que se exige a los llamados a expresar sus opiniones. Así, la mayoría de autores, tras la LAPCAP, distinguen entre “consulta pública previa” (a celebrar con carácter previo a la elaboración 8 CECE/118/2021 C/I/2250/2021 y tendente a recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectados por las normas: art. 133.1), “audiencia” (dirigida a las personas o a las



organizaciones u asociaciones con intereses legítimos que pueden verse afectados por la norma y que se efectúa con un texto ya articulado: Art. 133.2) e “información pública” (cuando el proyecto de norma se hace de general conocimiento sin que se exija un interés particular para formular alegaciones al proyecto: art. 133.2 quinta línea).

De esta manera, se han venido utilizando otros términos distintos a “consulta previa”, “audiencia” o “información pública”, como son “audiencia ciudadana”, “información ciudadana” o “consulta ciudadana” (art. 48 y 52 Decreto 24/2009).

Deben ser, por tanto, aplicables a la tramitación del presente proyecto de disposición administrativa de carácter general los trámites de participación ciudadana previstos en el artículo 133 de la LPACAP, en relación con lo previsto en el artículo 52 del Decreto 24/2009 y del artículo 43 de la LC.

No desconoce esta Abogacía que el artículo 133 de la LPACAP ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias, siendo en principio aplicable tan solo a la Administración General del Estado, por carecer del carácter de legislación básica, **(FJ 7 b) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo)**.

Sin embargo, atendiendo a lo anterior, el Decreto 105/2017, de 28 de julio del Consell, aprobado en desarrollo de la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, en su artículo 25 y bajo la rúbrica “Publicidad activa y participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos” contempla dicha cuestión remitiéndose directamente a lo que dispone la misma, derogando por lo demás, en su disposición derogatoria única, de forma tácita, los artículos 24 y 25 del Decreto 76/2009, de 5 de junio, antes mencionado. Así, en el apartado 4, del mencionado artículo se establece que: “En todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos”.



Por ello, los trámites de participación ciudadana previstos por el art.133 de la LPACAP, son aplicables a la tramitación del proyecto que nos ocupa, no por tener el carácter de legislación básica, sino porque la legislación autonómica los ha incorporado como parte de su ordenamiento jurídico.

De acuerdo con ello, **constan en el expediente tanto la valoración del resultado del trámite de consulta pública previa, como el informe sobre las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia pública, por lo que entendemos válidamente cumplido dichos requisitos.**

Ultimada la tramitación, se elaborará el texto definitivo del proyecto de disposición administrativa de carácter general y se dará cuenta de forma razonada en el expediente de las modificaciones producidas como consecuencia de los informes emitidos, así como de la relación de los aspectos de dichos informes que no se han tenido en cuenta (artículo 54 del Decreto 24/2009).

#### **Octava.- Observaciones al articulado.**

En el **Preámbulo**, se señala que el proyecto normativo se aprobará conforme el Consell Jurídic Consultiu. De acuerdo con el dictamen del **Consell Jurídic Consultiu 2017/02158**, esta expresión solo procederá en el caso de atender a las observaciones esenciales que se formulen, ya que, en caso contrario, habrá de aprobarse *“oído el Consell Jurídic Consultiu”*. Todo ello de conformidad con el artículo 2.5 de la LCJC. Por ello, se sugiere que en el momento de tramitación actual de la norma se utilice la doble posibilidad oído/conforme, de acuerdo con el sentido del dictamen de la alta institución consultiva, y la decisión que finalmente se adopte.



### **Novena.- Sobre publicidad activa y participación.**

La última consideración que consideramos importante en el presente informe, es la relativa a los requisitos de publicidad activa y participación. Conforme con la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y con el Decreto 105/2017, y concretamente los apartados segundo y tercero del art.25 de este último, donde se dispone que:

*“2. Se publicarán los textos de los anteproyectos de ley, de los proyectos de decreto legislativo y proyectos de reglamento en los que fuera preceptiva la solicitud de dictámenes a los órganos consultivos. Como mínimo, se tomará como referencia para realizar la publicación la fecha de remisión de la solicitud al primer órgano consultivo que deba dictaminar. A dichos efectos se entenderá por órgano consultivo todo aquel que, dotado de autonomía y con base en las competencias que desarrolle, haya de ser consultado con carácter preceptivo durante la tramitación de un texto normativo.*

*3. Asimismo se publicarán las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de normas contemplados en los artículos 42 y 43 de Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, así como aquellos que sean preceptivos conforme a la normativa vigente en la materia que le sea de aplicación”.*

Teniendo en cuenta dichas disposiciones, **recordamos la necesaria publicación del proyecto por ser, como hemos analizado anteriormente, necesario el dictamen de órganos consultivos.**



**Es cuanto procede informar.**

**Valencia, a 16 de junio de 2022.**

**Las abogadas de la Generalitat.**

**María José Esbrí Mateu**

**Ana Laveda Molina**

Firmat per Maria Jose Esbri Mateu el  
16/06/2022 14:53:35

