



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **696/2022**
Expedient **616/2022**

Presidenta

Hble. Sra.

Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers

Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.

Enrique Fliquete Lliso

Faustino de Urquía Gómez

Asunción Ventura Franch

M.^a del Carmen Pérez Cascales

Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Il·lm. Sr.

Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 16 de novembre de 2022, sota la Presidència de l'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, el qual duu el corresponent vot particular concurrent:

De conformitat amb la comunicació de V. H., de 16 de setembre de 2022 (Registre d'entrada, 19 de setembre), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per a elaborar el Projecte de decret, del Consell, pel qual es regula el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, els Consells Locals i Zonals d'Inclusió, l'Òrgan de Concertació i l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (Expedient Ref. 'SECOA 379/2021, de la Vicepresidència i Conselleria consultant).

I

ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

Primer. La Consulta tramitada.

La persona titular de la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per delegació i en ofici de 16 de setembre de 2022, que es va registrar d'entrada per aquest Òrgan consultiu el dia 19 del mateix mes i any, va remetre l'expedient amb les actuacions, i precedit d'un índex dels documents, en format de document portàtil i per mitjà de l'Oficina de Registre Virtual de les Entitats Locals (ORVE) i el Sistema d'Interconnexió de Registres (SIR), per a Dictamen per aquesta Institució consultiva, d'acord amb el que disposa l'article 10.4 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Aquesta Conselleria té assignades les atribucions relatives a les polítiques de prestació social, al sistema públic valencià de serveis socials, així com l'atenció a les persones en situació de dependència i promoció de l'autonomia personal i persones amb diversitat funcional, entre altres, d'acord amb el que disposen els articles 24 i següents del Decret del Consell 105/2019, de 5 de juliol, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i conselleries de la Generalitat.

Segon. Documentació remesa.

L'expedient remés està integrat, entre altres, pels documents i informes següents:

1. El document de valoració del tràmit de consulta pública prèvia, elaborat per la Direcció General de l'Institut Valencià de Formació, Investigació i Qualitat de Serveis Socials el dia 1 de desembre de 2021.

2. La resolució d'inici del procediment d'elaboració, datada el dia 1 de desembre de 2021.

3. L'informe justificatiu de la necessitat i oportunitat d'elaborar aquest projecte normatiu, subscrit per la Direcció General de l'Institut Valencià de Formació, Investigació i Qualitat de Serveis Socials el 9 de desembre de 2021.

4. L'informe d'impacte de gènere, visat per la Unitat d'Igualtat el dia 2 de febrer de 2022.

5. L'informe sobre l'impacte en la infància, l'adolescència i la família, emés en imprès datat el 9 de desembre de 2021.

6. La memòria econòmica inicial i complementària que van elaborar la Direcció General de l'Institut Valencià de Formació, Investigació i Qualitat de Serveis Socials (d'ara en avant, IVAFIQ), el 12 d'abril de 2022, que avalua el total de la despesa pública estimada en 639.278,66 euros, i la Secretaria Autònoma de Planificació i Organització del Sistema, el 21 d'abril del mateix any, respectivament.

7. L'informe subscrit per la Direcció General de l'IVAFIQ, el dia 24 de gener de 2022, sobre les al·legacions formulades pels Col·legis Professionals de Treball Social, d'Educadores i Educadors Socials, i de Psicologia de la Comunitat Valenciana; per la Federació Espanyola d'Associacions del Tercer Sector, per les organitzacions sindicals més representatives, i per les entitats CERMI-CV i LARES-CV.

8. L'informe emés per la Direcció General de l'IVAFIQ, l'1 de març de 2022, sobre els suggeriments i recomanacions realitzats per la Sotssecretaria de la Presidència i les sotssecretàries de les diverses conselleries en què s'estructura l'Administració autonòmica valenciana.

9. L'informe preceptiu que va elaborar la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, el dia 14 de desembre de 2021.

10. El certificat que va emetre la Secretaria de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, el 4 de març de 2022, acreditatiu que el projecte normatiu va ser informat en sentit favorable per aquesta Comissió Mixta, en la sessió que va celebrar el dia 2 de març del mateix any.

11. L'informe de la Direcció General de la Funció Pública, de 22 de març de 2022, amb determinats consells i observacions.

12. L'informe de la Direcció General de l'IVAFIQ, de data 24 de març de 2022, sobre l'adaptació del projecte normatiu a l'informe elaborat per la Direcció General de la Funció Pública.

13. L'informe elaborat subscrit per la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria competent en matèria d'hisenda pública, el 3 de juny de 2022.

14. L'informe preceptiu que van elaborar dos membres de l'Advocacia General de la Generalitat, amb data 16 de juny de 2022, amb diversos suggeriments i recomanacions.

15. L'informe de la Direcció General de l'IVAFIQ, subscrit el 22 de juny de 2022, sobre l'adaptació del text del projecte normatiu a l'informe que havia emés de l'Advocacia General de la Generalitat.

16. El parer que el Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana va expressar en el Dictamen 3/2022, que va aprovar el Ple del Comitè en la sessió que va celebrar el dia 26 de juliol de 2022, amb diverses observacions i recomanacions a l'articulat del Projecte de Decret del Consell en tramitació.

17. L'informe de la Direcció General de l'IVAFIQ, emés amb data 29 de juliol de 2022, sobre l'adaptació del projecte normatiu al dictamen que havia elaborat el Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

18. La comunicació que la Direcció General de l'IVAFIQ va dirigir a la Sotssecretaria de la mateixa Vicepresidència i Conselleria, el dia 12 de setembre de 2022, sobre l'informe de la petjada dels grups d'interés.

19. L'informe subscrit per la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, datado el dia 13 de setembre de 2022, sobre la petjada o l'impacte deixat pels grups d'interés durant el procediment d'elaboració del projecte normatiu que es tramita; i, finalment,

20. L'única versió que es remet del text de l'esborrany del Projecte de decret, del Consell, pel qual es regulen el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, els Consells Locals i Zonals d'Inclusió, l'Òrgan de Concertació i l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, sense datar.

II CONSIDERACIONS

Primera. Sobre el caràcter de la sol·licitud i de l'emissió del dictamen.

La persona titular de la Sotssecretaria de la Conselleria competent en les matèries de serveis socials, dependència i persones amb diversitat funcional, ha remés la consulta a aquesta Institució consultiva a l'empara de l'article 9 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que especifica els

òrgans competents per a sol·licitar el dictamen d'aquesta Institució consultiva, sent l'apartat 4t de l'article 10 de la mateixa Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, el precepte que conté la regla de la preceptivitat de la consulta en relació amb els expedients que tramite l'Administració autonòmica que versen sobre els: *“Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis o les seues modificacions”*. Això ha d'interpretar-se com l'exigència d'obtindre el previ i preceptiu Dictamen respecte dels denominats “reglaments executius”, és a dir, els projectes de les disposicions autonòmiques de rang reglamentari que plantegen desenvolupar, completar o detallar el que disposa una o diverses disposicions amb rang formal de llei, i es pot tractar d'un desenvolupament de major o de menor extensió, segons es tracte d'un reglament general o parcial, o bé caracteritzar-se per una major o menor densitat normativa, en el sentit que els continguts del text del projecte normatiu puguen ser més o menys extensos respecte del desenvolupament legal que, en cada cas, escometen.

No obstant això, com en altres supòsits hem posat en relleu (en el Dictamen 301/2020, en el Dictamen 424/2020, en el Dictamen 606/2021, i en el Dictamen 186/2022, entre altres), la major part dels preceptes i continguts d'aquest Projecte de decret incideixen en qüestions organitzatives, en sentit estricte, en referir-se a la composició, les funcions i el règim de funcionament d'aquests òrgans administratius autonòmics, de caràcter col·legiat i naturalesa participativa, en l'àmbit dels serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana.

Precisament per aquesta mateixa raó, quan es regulen els tràmits del procediment d'elaboració dels reglaments autonòmics, s'indica en relació amb *“aquells reglaments que versen exclusivament sobre matèries organitzatives de la Presidència i les conselleries”*, que no serà preceptiu el dictamen d'aquest Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, com especifica l'apartat 2n de l'article 43 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell.

Segona. Habilitació legal i marc normatiu.

Els serveis socials inclusius van ser regulats, a la Comunitat Valenciana, mitjançant la Llei de la Generalitat 3/2019, de 18 de febrer, que va implantar un Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (article 5), les prestacions del qual es configuren com a drets subjectius (articles 9 i 12), dins de l'estructura funcional i territorial del propi sistema.

A aquest efecte, s'entén per prestacions del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials les actuacions que s'ofereixen a la ciutadania, que conformen un catàleg o cartera de prestacions, poden ser professionals (les que

s'enumeren en l'extens llistat de l'article 36 de la mateixa llei), econòmiques (les huit que se citen en l'article 37) i tecnològiques (que es defineixen en l'article 38 i es caracteritzen pel seu caràcter instrumental, això és, com a eines o útils que faciliten la comunicació, l'autonomia personal, la mobilitat, el transport, etc.).

Pel que ara ens concerneix, els articles 48 a 56 de la mateixa Llei 3/2019, de 18 de febrer, regulen el règim de coordinació, col·laboració i cooperació interadministrativa i interdepartamental, creant un Òrgan de Coordinació i Col·laboració (article 49) i una Comissió Delegada del Consell d'Inclusió i Drets Socials (article 50), i cal ressaltar que es va establir un calendari específic per al desenvolupament de la pròpia llei (disposició final primera).

A més, el títol V de la pròpia Llei 2/2019 es va dedicar explícitament a la regulació de la “participació” cívica dels ciutadans, mitjançant “vies efectives” de participació en la planificació, el funcionament i l'avaluació del conjunt del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (article 94); els òrgans de participació (article 95), entre els quals es troba el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, amb les seues funcions (article 96), el seu règim de funcionament (article 97) i l'estructura organitzativa (article 98), i els Consells locals d'Inclusió i Drets Socials d'àmbit local o zonal (article 99); a més dels processos de participació (article 100), la participació en l'àmbit dels centres que presten serveis socials (article 101); el dret d'accés de les persones o entitats a la documentació administrativa (article 102), i el voluntariat (article 103). I més enllà del títol V l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (article 125).

El citat article 94 conté unes regles respecte de la composició d'aquests òrgans de participació, tant pel que fa a la presència de determinades organitzacions i associacions com per a garantir la paritat de gènere i una equitativa distribució territorial, la qual cosa s'“establirà reglamentàriament” (apartat 4t), i es reitera respecte les funcions del Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials (article 96.2) i els Consells locals d'àmbit local o zonal (articles 95.2 i 99.2). Per això, en gran manera, el Projecte de decret del Consell obté l'habilitació necessària que li presta l'oportuna cobertura legal per a aprovar-lo en el conjunt d'aquests preceptes del títol V i en l'article 125.2 de la citada Llei valenciana 3/2019, de 18 de febrer, davant l'absència de l'oportuna habilitació genèrica en la disposició final que s'haguera pogut preveure amb aquesta finalitat però que no es va incloure.

En últim lloc, a nivell reglamentari, han de citar-se el Decret del Consell 181/2017, de 17 de novembre, pel qual es desenvolupa l'acció concertada per a la prestació de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social, el Decret del Consell 59/2019, de 12 d'abril, pel qual es va aprovar l'Ordenació del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials,

així com el Decret del Consell 38/2020, de 20 de març, que va aprovar l'Òrgan de coordinació i col·laboració en matèria de serveis socials, i la col·laboració financera entre les diferents administracions públiques, i el Decret del Consell 34/2021, de 26 de febrer, de regulació del Mapa de Serveis Socials de la Comunitat Valenciana.

Tercera. Procediment d'elaboració.

El procediment tramitat per a l'elaboració d'aquest Projecte de decret, del Consell, pel qual es regulen el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, els Consells Locals i Zonals d'Inclusió, l'Òrgan de Concertació i l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, es va ajustar, en termes generals, al procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries autonòmiques que es contempla *ad hoc* en el procediment d'elaboració de reglaments autonòmics de l'article 43 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i que es completa i detalla amb les previsions del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

A més, també es van observar les determinacions i les obligacions d'informació que es consignen en la Llei de la Generalitat 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, encara que al principi es va aplicar la normativa anterior, la precedent Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, sense excloure els principis de bona regulació que defineix l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

En aquest sentit, es va assignar l'elaboració d'aquest Projecte de decret, del Consell, a un dels centres directius de la Conselleria ara consultant: la Direcció General de l'Institut Valencià de Formació, Investigació i Qualitat en Serveis Socials, que va elaborar l'informe sobre la necessitat i l'oportunitat de procedir a la seua elaboració, la memòria econòmica, i els informes previstos en la legislació sectorial sobre igualtat entre dones i homes, sobre la seua repercussió en la infància, l'adolescència i el règim jurídic de les famílies. No obstant això, l'informe sobre la petjada dels grups d'interés va ser emés per la Sotssecretaria.

Tenint en compte que ens trobem davant un projecte de disposició de naturalesa organitzativa, revisten una singular importància els informes preceptius de la Direcció General de la Funció Pública i de la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria competent en matèria d'hisenda pública, i això sense perjudici de l'informe de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, de l'informe que va elaborar l'Advocacia General de la Generalitat i del dictamen que va aprovar el Ple del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

S'ha de ressaltar que s'ha potenciat una àmplia participació dels sectors més directament relacionats amb aquesta matèria, ja que no sols van participar les diverses conselleries, sinó que es va concitar la participació de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, dels Col·legis Professionals els membres dels quals desenvolupen el seu treball en l'àmbit dels serveis socials, de les organitzacions sindicals més representatives, de la Federació Espanyola d'Entitats del Tercer Sector i de les entitats valencianes CERMI-CV i LARES-CV.

En l'últim dels plans normatius de la Generalitat, el que va aprovar el Consell en l'Acord de 29 de desembre de 2020 per a l'any 2021, no es descriu literalment aquest projecte normatiu, però sí que existeix una previsió per a elaborar el Projecte de decret del Consell pel qual es regula la participació en el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials i un altre Projecte de decret del Consell, pel qual es regula l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, i és evident que tots dos projectes normatius s'han refós en el present Projecte de decret del Consell.

Quarta. Estructura del Projecte de decret del Consell.

Aquest Projecte de decret del Consell s'ha elaborat amb l'estructura i sistemàtica següent: el títol de la disposició reglamentària, amb rang de Decret del Consell; l'índex; el preàmbul dividit en quatre parts; la part articulada que consta de quaranta-nou articles, estructurats en cinc títols i aquests, concretament en els títols II i IV, s'han subdividit en capítols, i les disposicions de la part final, que són huit disposicions addicionals, una disposició transitòria única, una disposició derogatòria única i tres disposicions finals.

El títol I es dedica a les “Disposicions Generals” (articles 1 i 2). El títol II, titulat “Els Consells d'Inclusió i Drets Socials” s'estructura en dos capítols: el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials (capítol I, articles 3 a 20), i els Consells Locals d'Inclusió i Drets Socials d'àmbit local i zonal (capítol II, articles 21 a 24). El títol III regula l'“Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials” (articles 25 a 41).

Per part seua, el títol IV es titula “Les Meses d'Acció Concertada del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials” i es divideix en dos capítols: la Mesa d'Acció Concertada del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (capítol I, articles 42 a 45) i les Meses Sectorials de participació de l'acció concertada (capítol II, articles 46 i 47). El títol V, titulat “Processos participatius en el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials” només consta de dos preceptes (articles 48 i 49).

Quant a les disposicions de la part final, són les següents: Representació equilibrada (disposició addicional primera), Perspectiva i impacte de gènere (addicional segona), Primera reunió del Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials (addicional tercera), Constitució dels Consells locals d'inclusió i drets socials de caràcter local (addicional quarta), Constitució dels Consells locals d'inclusió i drets socials de caràcter zonal (addicional cinquena), Constitució de l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (addicional sisena), Mesures d'accessibilitat universal (addicional setena), Protecció de dades de caràcter personal (addicional huitena), Consells locals de participació existents (transitòria única), Derogació normativa (derogatòria única), Modificació de l'apartat 4t de la disposició transitòria segona del Decret 38/2020, de 20 de març, del Consell, de coordinació i finançament de l'atenció primària de serveis socials (disposició final primera), Habilitació normativa (final segona) i Entrada en vigor (final tercera).

Cinquena. Observacions i suggeriments al projecte normatiu.

Ja s'ha expressat que ens trobem davant un projecte normatiu de naturalesa eminentment organitzativa, de manera que els límits que imposa el principi de legalitat són diversos, ja que, a diferència del que ocorre quan ens trobem davant un reglament executiu, en el que les seues disposicions han de respectar i acomodar-se a les disposicions de rang de llei que són objecte de desenvolupament, detall o complement, no obstant això en els reglaments organitzatius el principi de legalitat només consisteix a respectar el marc de la regulació establida en els principis organitzatius i les normes amb rang formal de llei que estiguen vigents.

En el present supòsit, aquest marc jurídic està compost, en primer lloc, pels principis jurídics i el règim jurídic bàsic de la regulació dels òrgans col·legiats que es troben en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en els articles 15 i següents).

En segon lloc, pels principis i la regulació pròpia de l'Administració del Consell de la Generalitat que es reflecteix en els preceptes corresponents de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i, en tercer lloc, en els preceptes pertinents del títol V, titulat "Participació", que comprén els articles 94 a 101, de la Llei de la Generalitat 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana, sense excloure l'article 125 (situat en el títol VII).

Dit l'anterior, només pot resultar rellevant advertir que ens trobem davant un projecte normatiu que es caracteritza pel seu marcat caràcter reglamentista, en el sentit de "detallista", en el qual bastants dels seus preceptes tenen més de quinze apartats, subapartats o incisos, la qual cosa

pot dificultar-ne la recta interpretació (articles 6, 11, 16, 22, 23, 35 i 37, entre altres), o bé les seues determinacions i continguts manquen d'efectes jurídics (en regular només algunes de les “seus” en els articles 4 i 27, la qual cosa s'ha criticat pel Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana a causa del caràcter centralista).

Al preàmbul.

Convé realitzar dues precisions:

En primer lloc, l'apartat I del preàmbul es refereix explícitament a la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana. Però aquesta disposició legal autonòmica ha sigut de manera expressa derogada, quan regula la transparència administrativa i el bon govern, per la posterior Llei de la Generalitat 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana. I aquesta, igualment, per mantindre en vigor una part de la norma anterior, li ha canviat el nom, i l'ha titulada Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, en la disposició final primera de la citada Llei valenciana 1/2022, de 13 d'abril.

En segon lloc, l'apartat IV del preàmbul afirma que el present Decret del Consell consta de cinc títols, de nou disposicions addicionals, d'una disposició transitòria única, d'una disposició derogatòria única i de tres disposicions finals, però en el text només existeixen huit disposicions addicionals.

A la fórmula d'aprovació.

En relació amb la fórmula d'aprovació han de realitzar-se dues recomanacions que, encara que tenen un marcat caràcter tècnic, no obstant això posseeixen una certa rellevància.

En primer lloc, la facultat de proposta de la persona titular de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives ha de constar en la primera part de la fórmula aprovatòria.

D'altra banda, en segon lloc, la referència a l'acord o desacord amb les observacions essencials que pugua realitzar aquesta Institució consultiva han d'expressar-se utilitzant les fórmules rituals legalment establides: “conforme amb” o “oït” “el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, a tenor de l'article 2.5 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Al títol II. Els Consells d'Inclusió i Drets Socials (articles 3 a 24).

S'observa que els col·legis professionals que van participar en el procediment d'elaboració, així com les organitzacions sindicals més representatives, la Federació Espanyola d'Associacions del Tercer Sector i les entitats CERMI-CV i LARES-CV van tindre una activa participació en els preceptes que es refereixen a la composició del Ple i la Comissió Permanent del Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials.

Certament, res impedeix que el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials pugua emetre un informe a l'Avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat, lògicament circumscrit a la matèria de serveis socials, com especifica l'incís b) de l'**article 6** del projecte normatiu; però com els tràmits d'aquest procediment especial d'elaboració de l'Avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat es regulen tant en el propi Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (article 76), com en el Reglament de les Corts Valencianes (articles 134 i següents), i en la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell (article 42), es recomana que en el precepte analitzat, en seua reglamentària, es limite a indicar que aquest informe haurà de sol·licitar-se i emetre's quan les conselleries estiguen elaborant la seua respectiva documentació, en la fase administrativa inicial.

Com va posar en relleu la Direcció General de la Funció Pública en el seu informe, respecte del Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, la possible aprovació d'aquest projecte normatiu ha de comportar l'adequació pertinent de les normes organitzatives i dels serveis de la pròpia Conselleria proponent, de manera que en els serveis de la seua estructura organitzativa es reflectisquen les tasques i funcions de suport al referit Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, amb independència dels llocs de treball que es considere necessari que hagen de ser objecte de creació amb aquesta finalitat de suport.

S'observa que existeix una discordança entre les titulacions de l'**article 3** i del **capítol II del títol II** que apareixen en el text de l'índex respecte de les redaccions de les titulacions que s'han redactat en el text de la part articulada del Projecte de decret del Consell, la qual cosa s'haurà de corregir i homogeneïtzar.

En l'**article 7.2** es disposa quins són els òrgans col·legiats del Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials. En l'incís **lletra b)** de l'**apartat 2**, s'inclou com a òrgan col·legiat "*La Comissió Permanent*". En la Llei 3/2019, no obstant això, no es considera l'existència d'aquest òrgan col·legiat, una comissió permanent de caràcter general, ja que únicament es preveuen les comissions permanents de caràcter específic, -que no obstant això no es regulen en

aquest Decret- que tractaran, de manera especialitzada, sobre planificació, programació i ordenació d'àmbits concrets dels serveis socials (article 98.2). La creació d'una Comissió Permanent amb funcions delegades del Ple, no està prevista en la Llei 3/2019 que no regula aquest tipus d'òrgan col·legiat, perquè únicament recull la possibilitat de crear les comissions assenyalades anteriorment de l'article 98.2 i les previstes en l'apartat 3 del mateix article (*"Podran crear-se comissions temporals per a deliberar sobre projectes concrets"*).

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del nostre Reglament.

D'altra banda, en aquest mateix precepte, en l'incís **lletra c)** es fa referència a les comissions tècniques específiques. A aquestes comissions específiques es refereix l'article 98.2 de la Llei 3/2019, que disposa: *"Les comissions específiques, que podran ser permanents o temporals, tractaran, de manera especialitzada, sobre planificació, programació i ordenació d'àmbits concrets dels serveis socials. Una de les comissions permanents representarà els interessos de les entitats del tercer sector"*. No obstant això, la norma projectada únicament regula en l'**article 17.1** les de caràcter temporal, i no existeix cap referència, almenys a aquesta comissió permanent que representa els interessos del tercer sector, la qual cosa haurà d'esmenar-se i procedir a la regulació d'aquesta comissió.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del nostre Reglament.

En l'**article 11** es regula la composició del Ple, que estarà constituït per la Presidència, la Vicepresidència, la Secretaria i les Vocalies permanents. Aquestes últimes són regulades en l'apartat 2 i en el subapartat **2.2 b)** s'inclouen entre aquestes vocalies permanents a persones amb rang mínim de direcció general en representació dels departaments del Consell que corresponga en funció de la matèria, les quals *"es podran convocar, si escau"*; és a dir, realment no es tracta de vocalies permanents, ja que únicament podran formar part del Ple quan així es considere procedent, la qual cosa xoca amb el caràcter de permanència que se'ls atribueix. Per això i per raons de tècnica jurídica, considerem que les persones contemplades en aquest apartat 2.2. b) haurien de figurar en un altre apartat, que seria el núm. 3, i així mateix, en l'apartat 1, hauria d'incloure's un subapartat lletra e) referit a aquestes persones amb rang mínim de direcció general i que no ocupen vocalies permanents i que, per això, podrien denominar-se *"vocalies no permanents"* o expressió similar.

En l'**article 12.6** hauria de substituir-se *"els seus suplents"* per *"les persones substituïdes"*.

En l'**article 22.1.c)**, considerem que hauria d'indicar-se si el titular de la Secretaria actuarà amb veu i vot o només amb veu, ja que en el text projectat res es diu sobre aquest tema.

I en l'**article 24.1.e)**, suggerim substituir l'expressió "*per caducitat*" per l'expressió "*per extinció del mandat*".

Al títol III. L'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (articles 25 a 41).

Aquest òrgan ha de crear-se mitjançant Decret del Consell, en el si de l'IVAFIQ, per a promoure i realitzar projectes d'investigació aplicada en matèria d'igualtat, inclusió, autonomia personal, diversitat o infància i adolescència, entre altres, incloent-hi els estudis de valoració de les condicions socioeconòmiques de la població, la mesura de la vulnerabilitat social i de necessitats d'inclusió i la idoneïtat de les estructures d'atenció social, entre altres. També li correspondrà l'avaluació de les condicions laborals de les persones professionals de serveis socials, així com les propostes que milloren la seua salut laboral, podrà compartir dades i informació amb l'Observatori Valencià de Salut, proporcionant la informació de manera complementària amb l'objectiu principal d'aprofundir en la millora de la política i la gestió pública, i portar a efecte l'oportuna coordinació amb altres observatoris, respectant-ne l'autonomia, com s'explicita en l'incís a) de l'article 125.1 de la Llei de la Generalitat 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusivament de la Comunitat Valenciana.

Es valora molt favorablement que el Centre directiu encarregat de l'elaboració del Projecte de decret del Consell haja atés el suggeriment del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, en el sentit que en la composició del Ple de l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, regulat en l'**article 32**, existisquen representants de les organitzacions empresarials més representatives (incís j), si bé s'aconsella que es denominen "associacions empresarials" o les seues federacions, i igualment que participen cert nombre de representants d'entitats del tercer sector d'acció social que gestionen centres, serveis o programes socials (incís h), i un representant del món de la investigació universitària o científica en serveis socials (incís s).

Ara bé, en la redacció de l'incís r) s'haurà d'aclarir si es desitja una representació a favor de persones usuàries de serveis socials, o bé un altre representant del tercer sector d'acció social, però en aquest cas que siga d'entitats que siguen més representatives de persones usuàries de serveis socials, la qual cosa pot repercutir en l'entitat facultada per a realitzar la seua

respectiva proposta de nomenament a favor de les seues respectives persones representants, titulars i suplents.

Des de diferent perspectiva, s'hauran de corregir les discordances que hi ha en la redacció de les titulacions dels **articles 32, 33, 39 i 40** de l'índex respecte de les titulacions que s'utilitzen en els mateixos preceptes de la part articulada, i compassar-les.

Al títol IV. Les Meses d'Acció Concertada del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (articles 42 a 47).

El preàmbul d'aquest Projecte de decret del Consell ressalta que “*s'aposta per cuidar de manera especial*” les relacions amb les entitats d'iniciativa social participants en el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, creant i regulant la Mesa d'Acció Concertada.

A aquest efecte, a la vista de les funcions que se li assignen en l'article 43 del Projecte de decret en tramitació, ha d'aconsellar-se que, de caràcter similar a altres òrgans existents en l'àmbit laboral, es proposa que es medite i sospese la conveniència i la utilitat que la composició prevista en l'**article 44** del mateix Projecte de decret del Consell intente reflectir una composició tripartita, i corresponga a cada grup o sector representat un nombre igual de membres.

D'aquesta manera, podria establir-se l'existència de quatre membres, en representació de l'Administració autonòmica de la Generalitat; altres quatre per als representants dels titulars de centres, establiments o institucions de serveis socials concertats, dos per a les entitats més representatives d'iniciativa social i altres dos per a les associacions empresarials més representatives; als quals s'hauran d'addicionar altres quatre persones representants en favor de les organitzacions sindicals més representatives, amb la qual cosa el nombre total de membres representants seria de 12 persones, quatre per cadascun dels tres grups representats.

En aquest sentit, el propi Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana va posar de manifest que, lògicament, els aspectes laborals havien de quedar-se al marge d'aquesta Mesa d'Acció Concertada del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, configurant-les no com a òrgans de negociació laboral sinó més aviat com a òrgans de composició plural i tripartita que servisquen de punt de trobada per als principals actors i representants del sector en els quals puguen dialogar, debatre i expressar les seues postures sobres aquells assumptes i estratègies d'interés comú que a tots ells els concerneix per formar part integrant d'un mateix sistema públic de serveis socials inclusius.

Per això, aquest plantejament és aplicable tant en el cas que existisca una sola Mesa d'Acció Concertada del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials com si existeix una mesa general i, a més, un nombre indeterminat de meses sectorials, ja que l'article 46 del Projecte de decret del Consell admet que puguen haver-hi “*tantes meses sectorials com sectors es regulen en l'annex*” del Decret del Consell 181/2017, de 17 de novembre, pel qual es desenvolupa l'acció concertada per a la prestació de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social, la qual cosa potser podia semblar excessiu, en habilitar-se l'existència de fins a 10 meses sectorials referides als col·lectius següents: infància i adolescència, joventut, persones majors, persones amb discapacitat funcional, dones, persones migrants, persones LGTBI, poble gitano, igualtat de tractament i no discriminació i altres col·lectius.

Finalment i des de diferent òptica, existeix una discordança entre la titulació de l'article 46 en l'índex i en el text de la part articulada, la qual cosa lògicament s'haurà de corregir i homogeneïtzar.

Al títol V. Processos Participatius en el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials (articles 48 i 49).

Aquests dos preceptes, els articles 48 i 49, tan sols reflecteixen regles generals respecte de diverses modalitats o instruments de participació ciutadana que són concordants amb els continguts de la citada Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de participació pública de la Comunitat Valenciana, després de la seua profunda modificació per la recent Llei de la Generalitat 1/2022, de 13 d'abril, i havent de deixar-se constància que el Centre directiu encarregat de l'elaboració d'aquest projecte normatiu ha tingut en compte els suggeriments que li va formular la Presidència de la Generalitat i la Conselleria competent en matèria de participació ciutadana, en el tràmit d'informació pública i audiència.

A les disposicions de la part final.

La disposició **addicional primera** determina que en tots els òrgans col·legiats de participació previstos en el present Decret del Consell, així com en les seues respectives comissions permanents i tècniques, es garantirà una presència equilibrada de dones i homes, tant respecte de les persones membres titulars com de les persones respectives que actuen com a suplents, i que aquesta paritat haurà de mantindre's en una ràtio que es concreta entre 40 – 60%.

Aquesta disposició és congruent amb la redacció de la primera part de l'apartat 5é de l'article 94 de la Llei de la Generalitat 3/2019, de 18 de febrer,

de serveis socials inclusivament de la Comunitat Valenciana, que exigeix que: “*En tot cas, en la composició dels òrgans de participació es garantirà la paritat de gènere i una equitativa distribució territorial*”, però omet complir l'obligació prevista en la segona part d'aquest precepte legal, això és, que en l'elecció dels membres de tots aquests òrgans de participació haja de respectar-se una regla d'equitativa distribució territorial".

Per consegüent, en la composició de tots els òrgans col·legiats de participació en l'àmbit del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials hauran de respectar-se dues regles primordials: una certa paritat de gènere -que s'ha atés- i una equitativa distribució territorial -que s'ha omés- i, per això, està justificant aquesta observació de caràcter **essencial**, als efectes previstos en l'apartat 3r de l'article 77 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que va ser aprovat per mitjà del Decret del Consell 37/2019, de 15 de març.

La distinció entre la disposició **addicional quarta** i la disposició **addicional cinquena** –els vocables “local” i “zonal”- no sols hauria d'indicar-se en la respectiva titulació de la disposició addicional, sinó que es recomana que tinga l'oportú reflex en la mateixa redacció del text de cada disposició.

En la disposició **addicional cinquena** s'hauria d'addicionar l'expressió “*de caràcter zonal*” en la primera línia a continuació de “*i drets socials*” en correspondència amb el títol de la dita disposició.

Res ha d'objectar-se al fet que el tractament de les dades de caràcter personal, com es preveu en la disposició **addicional huitena**, incloga totes les persones que formen part dels òrgans de representació i participació sectorial que es regulen en el Projecte de decret del Consell que es dictamina, en els termes previstos en la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, si bé no ha d'ometre's que aquesta protecció de les dades personals obtingudes també ha d'afectar, sobretot, a les persones que siguen usuàries o que utilitzen els serveis i beneficis del propi Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

En la redacció de la disposició **final primera** es recomana aclarir si l'expressió: “*a través del contracte programa fins a màxim el 2024*” vol significar: “*a través del contracte programa el termini de duració del qual s'estendrà, com a màxim, fins al 2014*”, o una altra expressió anàloga.

Sisena. Qüestions de tècnica normativa i aspectes de redacció.

El centre directiu encarregat de l'elaboració d'aquest Projecte de decret, del Consell, ha respectat i atés, amb caràcter general, les regles i els criteris de sistemàtica i de tècnica normativa proposats en el Decret del Consell

24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

A aquest efecte, el projecte normatiu de rang reglamentari s'ha titulat, s'ha elaborat un índex, un preàmbul i s'ha previst la corresponent fórmula d'aprovació. A més, els títols i els capítols s'han numerat en romans i s'han titulat; els articles s'han numerat amb aràbics cardinals i també s'han titulat, i s'han numerat amb cardinals els seus diversos apartats i les divisions inferiors amb lletres minúscules, alfabèticament consecutives, seguides del signe de puntuació de tancament del parèntesi. Les disposicions de la part final s'han numerat amb ordinals, redactats en paraules i s'han titulat, de manera que s'han seguit els criteris previstos en els articles 4 i següents del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, ja citat, amb les úniques excepcions de la disposició transitòria i de la disposició derogatòria, que s'han numerat respectivament com a “única”, en existir una sola del seu gènere.

Finalment, la redacció del text del projecte normatiu ha sigut acurada i atenta, utilitzant un llenguatge administratiu modern, incliusiu i sense discriminació de sexe, la qual cosa sens dubte està influïent en la qualitat del propi projecte normatiu i en la facilitat d'aprehendre'n els continguts i millorar-ne l'aplicabilitat, si bé aquest reconeixement no ha d'impedir que exposem a continuació alguna millora.

En aquest sentit, en el text del projecte normatiu s'empren les expressions “aquest Decret” o el “present Decret”, però com en l'ordenament jurídic valencià existeixen tant “decrets del Consell” com “decrets del President”, en virtut del que disposa l'article 32 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, es recomana utilitzar en tot moment “Decret del Consell”, tant en la redacció dels diversos articles d'aquest Projecte de decret del Consell com en la redacció de les disposicions addicionals, transitòria, derogatòria i finals en les quals s'utilitzen aquestes expressions.

S'han formulat tres observacions **essencials**, als incisos b) i c) de l'apartat 2 de l'article 7 i a la disposició addicional primera del Projecte de decret del Consell remés, als efectes previstos en l'apartat 3r de l'article 77 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que va ser aprovat mitjançant el Decret del Consell 37/2019, d'15 de març.

III CONCLUSIÓ

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

Que el Projecte de decret del Consell, pel qual es regulen el Consell Valencià d'Inclusió i Drets Socials, els Consells Locals i Zonals d'Inclusió, l'Òrgan de Concertació i l'Observatori del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, s'ajusta a l'ordenament jurídic valencià, sempre que s'atenguen les observacions de caràcter **essencial** que s'han formulat.

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

València, 16 de novembre de 2022

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA I CONSELLERA D'IGUALTAT I POLITIQUES INCLUSIVES

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA
CONSEJERA ASUNCIÓN VENTURA FRANCH
AL DICTAMEN 696/2022 (EXPEDIENTE 616/2022)**

En el ejercicio de la facultad que confiere el artículo 64.3 del Reglamento del *Consell Jurídic Consultiu* y con el máximo respeto a la posición mayoritaria del Pleno del Consell, se propone el Voto Particular en la medida que no comparto algunos aspectos de la fundamentación jurídica del Dictamen arriba expresado sobre el proyecto de Decreto del Consell por el que se regulan el Consell València D'inclusió i drets socials.

La discrepancia con respecto a la interpretación que se realiza en el Dictamen se centra en las disposiciones adicionales Primera y Segunda relativas a la Representación equilibrada y a la perspectiva del impacto de género en todas las funciones de los órganos colegiados previstos en el presente Decreto. Las dos disposiciones adicionales regulan e la primera la presencia equilibrada en los órganos colegiados y la segunda la perspectiva del impacto de género en los informes que elaboren los órganos colegiados. La regulación de estas materias en las disposiciones adicionales responde a una defectuosa técnica legislativa por cuanto el Decreto 24/2009 de 13 de febrero del Consell establece respecto a las disposiciones adicionales en su artículo 30 que:

“Las disposiciones adicionales de un proyecto normativo incluirán, por este orden:

- 1. Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado.*
- 2. Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular dichos aspectos en el articulado.*
- 3. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.*
- 4. Los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar del proyecto normativo.”*

Ninguno de esos supuestos se puede aplicar al contenido de las disposiciones adicionales primera y segunda.

Respecto a la Presencia equilibrada *la disposición adicional primera señala que “en todos los órganos colegiados previstos en el presente Decreto, así como en sus respectivas comisiones permanentes y técnicas, se garantizará la presencia equilibrada de mujeres y hombres, tanto respecto a las personas*

miembros titulares, como a sus suplentes. Dicha paridad deberá mantenerse en una ratio de 40-60%.

La previsión que establece la disposición adicional primera debería estar integrada e cada uno de los artículo que regula la composición de los órganos colegiados.(arts.7,16,17,121,22,26,32,37,44 y 47).

La presencia equilibrada viene regulada en la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Textualmente la define: *“A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”*.

La composición equilibrada *“en el conjunto al que se refiera”* en este caso concreto, los órganos colegiados están necesariamente relacionado con la necesidad de que en los órganos que tomen decisiones estén participadas por ese equilibrio. Así el artículo 14 de la LE Orgánica 3/2007 al establecer los criterios generales de actuación de los poderes públicos en su apartado 4 regula la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones.

La mencionada Ley regula estos dos aspectos con el carácter de básicos, por ello tanto la Disposición Adicional primera como el artículo 14 tienen carácter básico de acuerdo con la Disposición Final primera de la norma que señala: *“1. Los preceptos contenidos en el Título Preliminar, el Título I, el Capítulo I del Título II, los artículos 28 a 31 y la disposición adicional primera de esta Ley constituyen regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1.ª de la Constitución”*.

Al tratarse de condiciones básicas la normativa autonómica, deberá respetar aquellos contenidos que suponen el mínimo común denominador, o bien podrán mejorarlos para hacer efectiva la igualdad de mujeres y hombres.

No obstante, podría entenderse que este es el principio general que luego se podría concretar en cada uno de los artículos que regula la composición de los órganos, estableciendo las medidas concretas a adoptar para la elección y, en definitiva, la conformación de los respectivos órganos con la finalidad que resulten equilibrados por razón de sexo.

Por el contrario, los artículos referidos a la composición de los órganos colegiados no contemplan ninguna medida para hacer posible el cumplimiento del principio general. Si a esta falta de concreción, añadimos, la dificultad para establecer medidas que contribuyan a la presencia

equilibrada, por múltiples razones, entre otras, la escasa práctica desarrollada en este sentido y la resistencia a las medidas de igualdad, se podría afirmar sin mucho margen de equivocación que este principio general adoptado en una disposición adicional, que no está pensada para ello, va a tener escasa, por no decir nula, repercusión a la hora de disciplinar la materia de la composición de los órganos de gobierno y coordinación, contraviniendo con ello el artículo 25.1 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. Se puede afirmar, sin ningún género de dudas, que este precepto no va a tener eficacia ni eficiencia alguna sobre la materia que se pretende regular.

Esta deficiente técnica legislativa impide el cumplimiento de los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido se puede afirmar que la norma proyectada no cumple con los principios de eficacia y eficiencia, al menos en los artículos referidos a la composición de los órganos de gobierno y los comités técnicos regulados en la norma proyectada.

Es por ello, por lo que se considera que la observación debería ser esencial y además figurar en los artículos 7, 16, 17, 121, 22, 26, 32, 37, 44 y 47 del proyecto de Decreto.

Respecto a la Disposición Adicional segunda reiterar la deficiente técnica legislativa por cuanto que la perspectiva e impacto de género en las funciones de los órganos colegiados debería incluirse en las funciones de los mismos (art. 6, 15, 23, 35, 43 y 49) tal y como establece el artículo 15 de la ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en relación con el artículo 20 de la misma y no dejarse a una disposición adicional que al no ser materia propia de una disposición adicional en la práctica va a impedir su cumplimiento efectivo al desvincularse de las funciones propias de los órganos. Y al igual que se ha reiterado anteriormente supondría también un incumplimiento de los principios de buena regulación.

Estas observaciones desde mi posición deberían ser consideradas de carácter **esencial** por vulnerar los artículos citados anteriormente.

Valencia a 18 de noviembre de 2022

La Consejera

Fdo.: Asunción Ventura Franch