

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Informe

Referencia	21 / 19
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de <i>"Decreto del Consell por el que se regula la Comisión Interdepartamental para la prevención de irregularidades y malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental"</i>

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, que expresamente se nos indica tiene *carácter urgente al amparo de lo establecido por el artículo 19.2 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat* (precepto al que se ha dado nueva redacción mediante Decreto 36/2019, de 15 de marzo, del Consell, DOGV de 26/03/2019), se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

PRIMERO.- Contenido, objeto y ámbito del proyecto. El texto remitido para informe ha sido elaborado en el seno de la Conselleria de Transparencia,

Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, dentro de las atribuciones que corresponden a este departamento de acuerdo con sus normas de creación, organización y funcionamiento; y lleva como título *“Proyecto de Decreto del Consell por el que se regula la Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental”*.

El proyecto está integrado por un *Preámbulo* con seis párrafos, y por ocho artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales; todo ello a lo largo de cinco folios en el borrador que se nos ha hecho llegar (que es únicamente el correspondiente a la versión en lengua valenciana).

Su objeto y ámbito se describe en el art. 1 diciendo que *“Aquest decret té per objecte regular la composició, organització, funcions, i aspectes essencials del règim de funcionament de la Comissió Interdepartamental per a la Prevenció d'Irregularitats i Males Pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, prevista en l'article 12 de la Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, així com de la Comissió Tècnica de Coordinació que li serveix de suport.”*

En su *Preámbulo* (párrafos primero, segundo y tercero) se explica que

“La Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, d'inspecció general de serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental (DOGV núm. 8301, de 8 de novembre), estableix a l'article 12.1 la creació d'una Comissió Interdepartamental per a la Prevenció d'Irregularitats i Males Pràctiques, dirigida a promoure la coordinació i la col·laboració dels diferents departaments del Consell en l'estudi i el seguiment dels riscos d'irregularitats i males pràctiques en la gestió administrativa.

Així mateix, aquest article de la Llei, al seu apartat tercer determina les funcions bàsiques d'aquesta comissió, que es podran ampliar amb aquelles altres funcions que se li assignen reglamentàriament. De la mateixa manera, a l'apartat 5è, es disposa que la composició i el règim de funcionament de la comissió interdepartamental es desplegarà reglamentàriament.

Per altra banda, a l'apartat 4 de l'esmentat article 12, s'estableix que per a un millor desplegament de les funcions assignades, la Comissió Interdepartamental comptarà amb el suport de la Comissió Tècnica de Coordinació, que també és necessari desenvolupar reglamentàriament."

Además de la normativa citada, este Decreto encuentra su marco en lo que establece el artículo 25 de la Ley 5/1983, del Consell, relativo a la creación y regulación de comisiones interdepartamentales.

SEGUNDO.- Naturaleza. A la vista del objeto y contenido citado, se estima que nos encontramos ante un proyecto de **disposición reglamentaria** dirigida a desarrollar un mandato normativo expresamente establecido en una Ley (el art. 12 de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de inspección general de servicios i del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental). Por ello, no se trata de un reglamento meramente organizativo.

TERCERO.- Carácter del presente informe. Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe es **preceptivo** de acuerdo con el art. 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, *"los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat **no son vinculantes**, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados"*.

CUARTO.- Tramitación del proyecto. Se deberá estar a lo previsto con carácter general en los arts. 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en aquéllo que constituye normativa básica aplicable a la Administración de la Generalitat según el art. 2 de la misma Ley por haberse dictado al amparo del art. 149.1, apartados 13ª y 18ª de la Constitución, de acuerdo con lo que ha determinado la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24/05/2018; en el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. En este sentido, de acuerdo con los criterios comunes de la Dirección General de la Abogacía de la Generalitat, conviene recordar especialmente que una copia del expediente se deberá remitir a la Presidencia y conselleries en cuyo ámbito pudiera incidir -en su caso-, para que emitan informe; que se habrán de cumplimentar los trámites de participación y audiencia a los ciudadanos, sus organizaciones y asociaciones -en la medida que estime el órgano gestor-; y que habrá de recabarse el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (art. 43.1, apartados b, c, f, de la Ley 5/1983).

Respecto a la regulación procedimental referida para la tramitación, debe destacarse que aquí no nos encontramos en el supuesto del apartado 2 del art. 43 de la Ley del Consell (como antes se ha razonado, no se trata de un reglamento meramente organizativo), de manera que no resultará aplicable la excepción de trámites allí prevista.

Por otro lado, en cuanto al apartado 1-f) del mismo art. 43 de la Ley del Consell, referente al dictamen del Consell Jurídic Consultiu, teniendo en cuenta el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución, se estima que es preceptivo tal dictamen, pues con este Decreto nos encontramos en el caso previsto de que con él se vienen a ejecutar otras normas con rango de Ley.

Por lo demás, en cuanto a la audiencia y participación ciudadana hemos de remitirnos a lo dicho en el informe jurídico de la Directora General de la Abogacía de la Generalitat de 10 de diciembre de 2018 *“sobre diversas cuestiones relacionadas con la «participación de los ciudadanos» en los procedimientos para la elaboración de*

anteproyectos de ley y reglamentos instados por la Administración de la Generalitat, que surgen tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, informe que fue remitido a las Subsecretarías de todas las Conselleries.

QUINTO.- Otros trámites. Además de lo anterior, y como antes ya se ha adelantado, se deberán cumplimentar todos los trámites e incluir los correspondientes documentos preceptivos en cada caso de conformidad con las normas sectoriales en vigor aplicables para la tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias.

Así: art. 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, informe de impacto por razón de género; art. 6 apartado 3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia; art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, informe de adecuación a disponibilidades y escenarios presupuestarios; art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, informe de adecuación a la racionalización del sector público; art. 9.1-b de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, informe del Conseller de función pública; art. 42, apartado 1 n), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, Informe en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; art. 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, en su redacción dada por Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación del mismo, informe de coordinación informática; art. 4 del Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o

modificar ayudas públicas, informe de la Dirección General competente en materia de coordinación y control de ayudas públicas.

SEXTO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto. Por lo demás, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se realizan las siguientes observaciones referentes a sugerencias de mejoras o de rectificaciones que convendría realizar en los lugares que se indica:

- Art. 4, apartado 3. Establece que

"En casos de vacant, absència, malaltia, o una altra causa legal, la persona que ostente la Presidència serà substituïda per qui ostente la Vicepresidència i, en defecte d'això, per la persona de l'òrgan col·legiat de major jerarquia, antiguitat i edat, per aquest ordre.

La substitució temporal de la persona a qui corresponga la Secretaria en supòsits de vacant, absència o malaltia es realitzarà per acord de la CIPIMAP, recaient en una de les persones que la integren. En aquest supòsit es podrà comptar amb la col·laboració d'una secretaria administrativa."

Sobre ello, convendría mencionar también el régimen de sustitución del resto de miembros de la Comisión Interdepartamental.

- Art. 5, apartado 1. Dice que

"La Comissió Interdepartamental es reunirà en sessió ordinària, prèvia convocatòria dins del termini i en la forma escaient ordenada per qui ostente la seua Presidència, almenys dues vegades a l'any, i en sessió extraordinària sempre que la importància dels assumptes a tractar així ho requerisca o ho sol·licite un terç dels seus membres."

En aras a la mayor seguridad jurídica, se debería especificar quién determinará que se da ese supuesto para convocar sesión extraordinaria (de los dos posibles que se mencionan) de *"importància dels assumptes a tractar"* que *"així ho requerisca"* y si la determinación de tal supuesto supone para el presidente la obligación de convocar sesión extraordinaria.

- Art. 5, apartado 2. Recoge lo siguiente:

"La convocatòria, el règim de les sessions, l'adopció d'acords i, en general, el funcionament intern de la Comissió Interdepartamental s'ajustaran a allò que es disposa amb caràcter bàsic per als òrgans col·legiats de les diferents administracions públiques, en els articles 15 a 18 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i, supletòriament, al que es preveu per als òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat pels articles 19 a 22 d'aquesta mateixa llei."

Al respecto, se estima que para evitar que este Decreto pudiese quedar desfasado en caso de modificaciones en las normas estatales aludidas, aquí sería preferible realizar una remisión de tipo genérico diciendo que ... *se ajustarán a lo dispuesto en la legislación básica estatal para los órganos colegiados de las administraciones públicas, y supletoriamente al resto de normativa por la que se rigen los órganos colegiados de la Administración General del Estado.*

- Art. 5, apartado 3. Menciona que

"D'acord amb el que es disposa en l'article 17 referit en l'apartat anterior, es podrà constituir, convocar, celebrar sessions, adoptar acords i remetre actes tant de forma presencial com a distància. "

Puede repetirse idéntica observación y por las mismas razones: también sería preferible realizar aquí una remisión genérica y decir *De acuerdo con lo dispuesto en la legislación citada en el apartado anterior...*

- Art. 7, apartado 2. En relación con la *Comisión Técnica de Coordinación*, establece que

"En casos de vacant, absència, malaltia, o una altra causa legal, la persona que ostente la Presidència serà substituïda per qui ostente la Vicepresidència i, en defecte d'això, per la persona de l'òrgan col·legiat de major jerarquia, antiguitat i edat, per aquest ordre."

En idéntico sentido a lo antes señalado, del mismo modo aquí convendría mencionar también el régimen de sustitución del resto de miembros de esta Comisión Técnica de Coordinación.

- Art. 7, apartado 3. Determina que

"La composició de la Comissió Tècnica serà paritària; per a això, cada òrgan o unitat al qual li corresponga fer alguna designació, facilitarà la composició de gènere que permeti la composició paritària."

Sobre ello, siendo que -a tenor de lo que dispone el mismo proyecto de Decreto en su art. 7, apartado 1- la mayor parte de las personas que integrarán esta Comisión (de hecho, mucho más de la mitad de ellos: en concreto, la Presidencia, la Vicepresidencia, el vocal representante de la Abogacía, y todos los titulares de las Secretarías Generales Administrativas) vienen determinadas ya de antemano por el hecho de ser las personas ocupantes de determinados cargos o puestos, podría resultar imposible cumplir en la práctica ese carácter paritario por razón de género que se establece.

- Art. 8, apartado 3 a). Dice que

"3. La Comissió Tècnica es reunirà, amb caràcter ordinari, dues vegades a l'any i, amb caràcter extraordinari, en els següents suposats.

a) Quan s'estime necessari per a la realització d'informes i propostes que s'hagen d'elevat a la CIPIMAP, especialment aquelles relacionades amb el Mapa de Riscos, així com per a l'execució, control i seguiment dels acords adoptats per la referida Comissió."

También en el sentido ya expresado antes, para salvaguardar la seguridad jurídica se tendría que especificar a quién corresponde *estimar* que es *necesario* reunirse con carácter *extraordinario*, y quién deberá realizar la convocatoria en tal supuesto.

Es cuanto se debe informar.

Valencia, 29 de marzo de 2019.

El Abogado de la Generalitat

