

INFORME JURÍDICO en relación con la propuesta de modificación del Decreto Ley 5/2017, de 20 de octubre del Consell, por el que se establece el régimen jurídico de cooperación entre la Generalitat y las administraciones locales de la Comunitat Valenciana para la construcción, ampliación, adecuación, reforma y equipamiento de centros públicos docentes de la Generalitat, a incluir en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y Organización de la Generalitat para el ejercicio 2024.

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo se solicita en fecha 8 de septiembre de 2023, a esta Abogacía General, la emisión con carácter urgente de informe jurídico en relación con el asunto arriba referenciado.

A la petición de informe se acompaña la siguiente documentación:

- Nota interior de la Dirección General de Infraestructuras Educativas a la Subsecretaría.
- Tabla comparativa de la modificación del Decreto Ley 5/2017
- Informe de necesidad y oportunidad del Director General de infraestructuras Educativas de fecha 5 de septiembre de 2023.
- Memoria Económica del Director General de Infraestructuras Educativas de fecha 5 de septiembre de 2023.

En atención a dicha petición, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 b) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se emite el informe solicitado, en base a los siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- CARÁCTER DEL INFORME.

El presente informe se emite con carácter preceptivo en virtud del artículo 42.3 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley 5/1983), que regula el procedimiento para la elaboración de proyectos de ley, en relación con el artículo 5, apartado 2, letra a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley 10/2005).

El informe se solicita con carácter urgente. A este respecto 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, establece lo siguiente:

“2. Cuando en el escrito de remisión de los expedientes se justifique motivadamente la urgencia del informe o una norma legal o reglamentaria declare la misma, el plazo máximo para su emisión será de diez días.

En aquellos supuestos en que el informe se inserte en cualquier expediente en fase de tramitación, la urgencia en la emisión del informe vendrá determinada por la aplicación de la tramitación de urgencia al citado expediente, en los términos previstos en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.”

SEGUNDA.- CONSIDERACION PRELIMINAR

Las Leyes de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y Organización, de la que formará parte la propuesta normativa remitida, surgen a raíz de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al contenido de las leyes de presupuestos, que está limitado constitucionalmente por el artículo 134 de la CE. Según dicha doctrina (STC 32/2000) “...para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indispensable sea constitucionalmente legítima, es preciso que la materia guarde **relación directa con los ingresos y gastos** que integran el Presupuesto o que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento o, finalmente, que se aun complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”.

Esta doctrina a cerca de los límites constitucionales de las leyes de Presupuestos determinó que se buscara alguna solución para aquellas materias que no cumplieran con las condiciones exigidas por el citado Tribunal para formar parte de la Ley de Presupuestos, Como señala el Consell Juridic Consultiu en su dictamen 403/2000, así nacen las denominadas “leyes de acompañamiento”, como una modalidad legislativa que cumple una función complementaria respecto de la Ley de Presupuestos.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, reiteradamente ha expresado en diversos dictámenes que se trata de normas aprobadas por las Cortes Valencianas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

Son leyes ordinarias, no sujetas a ninguno de los límites que la Constitución fija en el artículo 134 para la Ley de Presupuestos, pero dotadas de una función específica constituida por su complementariedad con respecto a esta última Ley.

Lo que justifica a estas leyes de acompañamiento es que regulan materias necesarias para llevar a cabo la política económica del Gobierno, pero que no tienen cabida o no pueden integrarse en la Ley de Presupuestos.

Debe evitarse, como se indica en el dictamen del Consell Juridic Consultiu antes citado que se utilicen “...no solo para materias cuya previsión es necesaria o conveniente para la ejecución de los presupuestos de la política económica, sino, además, para modificar distintas disposiciones normativas de muy diversa naturaleza, y regular materias fuera del marco jurídico que les es propio, dando lugar a leyes heterogéneas y omnicomprendivas ajenas a cumplir aquella función complementaria de la Ley de Presupuestos”.

Cuando esto sucede, si bien el Tribunal Constitucional ha declarado en su sentencia 136/2011 que el principio de seguridad jurídica no se ve vulnerado, si ha indicado que estas leyes dificultan la localización y por tanto el conocimiento por parte de los operadores jurídicos de las normas en ellas contenidas y también se dificulta el debate en profundidad en los respectivos parlamentos.

TERCERA.- OBJETO Y ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La propuesta remitida tiene por objeto la modificación del Decreto Ley 5/2017, de 20 de octubre del Consell, por el que se establece el régimen jurídico de cooperación entre la Generalitat y las administraciones locales de la Comunitat Valenciana para la construcción, ampliación, adecuación, reforma y equipamiento de centros públicos docentes de la Generalitat, que se incluirá en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y Organización de la Generalitat para el ejercicio 2024.

La modificación afecta a los artículos 3, 4, 8 bis y 9 y a la Disposición Adicional Quinta. Asimismo, se añaden tres Disposiciones Adicionales, octava, novena y décima y una Disposición Transitoria

Se ha remitido una tabla comparativa de los artículos y disposiciones afectados antes y después de la modificación, lo que puede resultar útil a efectos de conocer al alcance de la misma, pero se ha de tener en cuenta que los textos normativos deben atenerse a la estructura establecida 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 adelante Decreto 24/2009), esto es, deben ser textos articulados, por lo que la propuesta de modificación normativa debería consistir en un artículo, a introducir en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y Organización de la Generalitat para el ejercicio 2024, en el que se recogerán únicamente los artículos modificados con su nueva redacción y las disposiciones añadidas.

CUARTA.- MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

La Constitución Española consagra en el artículo 27 el derecho en la educación como uno de los derechos fundamentales, junto con el reconocimiento de la libertad de enseñanza y la obligación de los poderes públicos de garantizarlo por medio de una programación general de la enseñanza.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece en el artículo 53 que es de competencia exclusiva de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española y las leyes orgánicas que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 81 de aquella, lo despliegan, de las facultades que atribuyen al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

La responsabilidad sobre la materia educativa es de titularidad compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, en la medida que el artículo 149.1.30 de la Constitución atribuye al Estado en exclusiva la regulación de las condiciones para la expedición de títulos académicos y profesionales y las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”.

El artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece que las Administraciones educativas y las corporaciones locales coordinarán sus actuaciones para conseguir una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y para contribuir a los hasta establecidos en la dicha Ley. Y su disposición adicional decimoquinta determina que las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones públicas.

QUINTA.- COMPETENCIA PARA ELABORAR LA PROPUESTA NORMATIVA.

De conformidad con el artículo 42.2 de la Ley 5/1983 *“La Consellería competente elaborará el correspondiente anteproyecto de Ley. En el caso de que la materia objeto de regulación afecte a varias Consellerías, el Consell podrá designar de su seno el miembro del mismo que asuma la coordinación.”*

Así pues, la competencia para elaborar la propuesta normativa corresponde a la persona titular de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo, en virtud de las competencias que tiene atribuidas por el Decreto 10/2023, de 19 de julio, del President de la Generalitat, por el que se determina el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones.

Ahora bien, dicha propuesta se incluye en un anteproyecto de ley que contiene medidas legislativas que afectan a la mayoría de las Consellerias, cuya preparación y presentación al Consell corresponde tradicionalmente a la Conselleria competente en materia de Hacienda por tratarse de una ley complementaria de la Ley de Presupuestos

SEXTA.- TRAMITACIÓN.

Como ya se ha dicho las Leyes de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y Organización, son leyes ordinarias por lo que deben someterse a la tramitación prevista en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), y obrar en el expediente todos los informes y documentos a que se refieren dichas disposiciones, así como aquellos previstos en el Decreto 24/2009.

Dada la singularidad del anteproyecto de ley al contener medidas legislativas que afectan a diferentes departamentos, cada uno de ellos, según se señala en el informe de la Abogacía General de fecha 21 de octubre de 2022 (CI/12557/2022 - CHME/543/2022) participa en el procedimiento de elaboración y tramitación. Por lo tanto, en el expediente de cada propuesta, teniendo en cuenta el momento procedimental actual, deben constar las siguientes actuaciones e informes de carácter preceptivo:

- Resolución de inicio del Conseller indicando el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación (artículo 39 del Decreto 24/2009). No consta
- Consulta pública previa (artículo 133 de la Ley 39/2015 y artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de julio del Consell, aprobado en desarrollo de la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, en adelante Decreto 105/2017). Salvo que la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá omitirse en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Podrá prescindirse de este trámite en caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. (art. 133.4 de Ley 39/2015).

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la propuesta normativa (artículo 42.2 de la Ley del Consell y 39.2 del Decreto 24/2009). Consta
- Memoria económica sobre la estimación del coste previsto (artículo 42.2 de la Ley 5/1983 y artículo 39.2 del Decreto 24/2009). Respecto a la memoria se recuerda que su contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 77/2019, de 7 de junio, del Consell, de regulación del procedimiento de gestión del presupuesto de la Generalitat (en adelante Decreto 77/2019) Consta
- Informe preceptivo y vinculante de la conselleria con competencias en materia de Hacienda respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales (Artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones).
- Trámite de audiencia a la Presidencia y al resto de Consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir el proyecto normativo o en otro caso, informe de la Subsecretaria del departamento proponente en el que se indique que no afecta a las competencias de otros departamentos (art. 42 de la Ley 5/1983, y 40 del Decreto 24/2009). No consta
- Trámites de audiencia o de información pública (artículo 133 de la Ley 39/2015, artículo 25.4 del Decreto 105/2017 y artículo 48.3 del Decreto 24/2009). Publicación en el DOGV si la norma proyectada afecta a derechos e intereses legítimos de las personas, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados. No consta

Podrá prescindirse de estos trámites en caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. (art. 133.4 de Ley 39/2015).

- Publicación de la valoración global de los procesos de participación ciudadana del artículo 133 de la Ley 39/2015 (artículo 25.4 del Decreto 105/2017). No consta
- Informe de huella de los grupos de interés en los casos de anteproyectos de Leyes y de proyectos de Decretos del Consell. (arts. 21 y 22 del Decreto 72/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana) No consta
- Informe sobre impacto de género, (artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y artículo 19 de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres). No consta

- Informe sobre la infancia y la adolescencia (artículo 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y adolescencia y artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio). No consta.
- Informe sobre el impacto de la normativa en la familia, (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015 de 28 de julio. No consta.
- Informe de coordinación informática si afecta a algún procedimiento administrativo (artículo 94.1 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana. No consta
- Informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial. (artículo 6.1 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial de la Comunitat Valenciana).
- Informe de la Subsecretaria del departamento proponente (artículos 42.3 y 69.2 d) de la Ley 5/1983 y 44.1 del Decreto 24/2009). No consta

Con posterioridad al presente informe deben incorporarse al expediente los siguientes trámites:

- Conformidad del Consell para la tramitación ordenando seguir el procedimiento, con los informes que considere oportunos (artículo 44.2 del Decreto 24/2009).
- Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante CJC) (art. 10.2 de la ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana).

SÉPTIMA .- ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Por esta Abogacía no se observa inconveniente jurídico alguno al contenido de la propuesta.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al art. 6.1 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Valencia 12 de septiembre de 2023

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

