

INFORME JURÍDICO AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR LA QUE SE MODIFICAN LOS ANEXOS DEL DECRETO 168/2010, DE 15 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE DETERMINAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS URNAS, PAPELETAS, SOBRES Y OTRA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES A LES CORTS.

Por el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria se solicita la emisión del informe jurídico arriba reseñado.

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- Carácter del informe.

El presente informe reviste el carácter de preceptivo al amparo de lo establecido en el Art. 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, toda vez que por medio del presente proyecto se da cumplimiento a la habilitación de modificación, contenida en la DF 2ª del Decreto 168/2010, de 15 de octubre, del Consell, por el que se determinan las condiciones de los locales y las características de las urnas, papeletas, sobres y demás documentación electoral a utilizar en las elecciones a Les Corts de los modelos de impresos de distinta documentación electoral contenidos en los distintos anexos del citado Decreto.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de reseñarse que la función legal que tiene encomendada la Abogacía de la Generalitat es la de asesorar en derecho a los órganos de la Administración, pero no la de sustituir a estos en la toma de las decisiones propias de las competencias que tienen encomendadas.

2.- Objeto, estructura y contenido.

Se somete a informe jurídico un proyecto normativo por medio del cual se ejercita la habilitación de modificación de los distintos anexos del Decreto 168/2010 comprensivos de los



distintos modelos de documentación electoral necesarios para garantizar el correcto desarrollo del proceso electoral a Les Corts.

El texto sometido a informe compone de preámbulo, artículo único, Disposición Adicional única sobre la ausencia de incidencia presupuestaria de la norma proyectada, Disposición Final única y un anexo modificativo de los siete anexos del Decreto 168/2010.

3.- Marco jurídico y título competencial.

El marco normativo en el que se ampara la norma proyectada fue concretado por el [Consell Jurídic Consultiu en su dictamen 875/2010 de 7 de octubre](#), en su consideración jurídica 3ª con el siguiente tenor literal:

En el ámbito estatal, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, - modificada en diversas ocasiones con posterioridad-, vino a cumplir el imperativo constitucional plasmado en el artículo 81 de la Constitución Española que establece que el régimen electoral general se aprobará por Ley Orgánica.

La citada Ley, de acuerdo con su artículo 1.2, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, en los términos que establece su Disposición Adicional Primera y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.

En desarrollo de la citada Ley Orgánica 5/1985 han sido aprobados diversos Reales Decretos -y ulteriores Órdenes ministeriales- entre los que cabe citar, por así hacerlo también el Proyecto que se dictamina, los siguientes: Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales; Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible a las personas con discapacidad visual; y Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, que regula el procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana la Ley 1/1987, de 31 de marzo, tuvo por objeto, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado en 1982, regular la elección de Diputados a Les Corts Valencianes.

En su desarrollo, por Decreto 31/1987, de 13 de abril, se regularon las condiciones de los locales, urnas, papeletas, sobres y demás impresos oficiales a utilizar en las elecciones a Les Corts Valencianes, Decreto que fue modificado posteriormente por los Decretos 68/1991, de 29 de abril, el Decreto 62/1995, de 18 de abril, y el Decreto 29/2003, de 1 de abril.

En el marco de la normativa citada, y con la finalidad de la aprobación de un nuevo Decreto que venga a sustituir al Decreto 31/1987, se ha elaborado el Proyecto de Decreto sometido a dictamen de acuerdo con la competencia de la Generalitat en la materia.

4.- Adecuación del rango normativo.

Al amparo del contenido de la DF 2ª del Decreto 168/2010¹ la norma proyectada sometida a informe de esta abogacía se adecúa a la habilitación normativa.

¹ **DF 2º Decreto 168/2010:** Se autoriza a la persona titular de la Conselleria competente en materia de procesos electorales para dictar cuantos actos y disposiciones requieran la aplicación, desarrollo y ejecución del presente Decreto, así como para modificar el contenido de sus anexos, pudiendo recabar para ello informe previo de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.



En relación con la habilitación normativa al Conseller competente por razón de la materia para modificar los anexos del Decreto 168/2010 hemos de traer a colación el hemos de citar la observación que en su día formuló el Consejo de Estado en su [Dictamen 1105/2013 de 18 de diciembre al Proyecto de real decreto de regulación complementaria de los procesos electorales](#),

La segunda reflexión atañe al ámbito de la potestad reglamentaria en materia electoral. Como es conocido, la propia Constitución atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria en su artículo 97, de modo que con carácter general el ejercicio de esta potestad no requiere una habilitación legal previa. No obstante, el citado artículo 97 de la Constitución prevé que esta potestad ha de ejercitarse "*de acuerdo con la Constitución y las leyes*". A través de distintas técnicas, el Constituyente y el Legislador han delimitado o regulado la potestad reglamentaria del Gobierno, bien con carácter general, bien con carácter especial para determinados ámbitos. Entre estas técnicas tiene particular relevancia la reserva de ley. La doctrina suele distinguir entre una reserva de ley material, que cubre determinadas materias, y una reserva de ley formal, por el mero hecho de que cierta regulación esté contenida en normas de rango legal. En esta última el reglamento sólo puede aprobarse sin contradecir la ley. En la primera no se excluye por completo el reglamento de la materia en cuestión, pero se limita de modo considerable, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, cabe citar la temprana sentencia de este Tribunal 83/1984, de 24 de julio, que decía en su fundamento jurídico cuarto:

Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del Legislador.

Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley.

Esta misma doctrina ha sido reiterada en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional, como en su sentencia 47/1990, de 20 de marzo. Por ejemplo, en el fundamento jurídico tercero de su sentencia 99/1987, de 11 de junio, expresaba:

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento (...).

Existen múltiples modalidades de reserva de ley en nuestro ordenamiento. **En materia electoral concurren reservas de ley de tipo formal y material. La primera se deriva de la citada Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que regula múltiples cuestiones, a veces con gran detalle. Más relevante, si cabe, es la reserva de ley material, pues viene impuesta por la Constitución.** En efecto, ésta reconoce como derecho fundamental la participación "*en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*" (artículo 23.1). Como todos los derechos y libertades del capítulo segundo del título primero de la Constitución, sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, se puede regular su ejercicio (artículo 53.1). Además, la Constitución se refiere a la "*ley electoral*" de modo explícito en su artículo 70, apartados 1 y 2, a propósito de la inelegibilidad, incompatibilidad y el control de las actas de diputados y senadores, y de modo implícito en otras remisiones a la ley (como en el artículo 68, apartados 2 y 5, y en el 69, apartado 2). En su artículo 86.1 la Constitución veda que el real decreto-ley pueda afectar al "Derecho electoral general", lo que por una



parte permite concebir éste con más amplitud que la simple ley electoral, pero por otra supone un argumento no desdeñable para limitar la potestad reglamentaria del Gobierno en la materia. Sin embargo, la reserva de ley por excelencia en materia electoral viene configurada en el artículo 81.1 de la Constitución, que reserva a una ley orgánica la aprobación del régimen electoral general. Con ello queda claro que tal régimen no puede ser reglamentario y que las previsiones fundamentales de este ámbito del ordenamiento han de contenerse en la ley orgánica. Ello sin perjuicio de la doctrina del "complemento indispensable" inaugurada por la sentencia constitucional antes transcrita.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, es plenamente consciente de esta reserva de ley constitucional en materia reglamentaria. Por ese motivo su disposición adicional segunda no contiene una habilitación para el desarrollo reglamentario, sino que emplea una fórmula bien distinta: "*Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el cumplimiento y ejecución de la presente Ley*".

Estas consideraciones sobre el ámbito de la potestad reglamentaria en materia electoral serán el fundamento sobre el que se apoyen algunas observaciones posteriores a preceptos singulares.

[...]

El diseño y características concretas del material electoral se regularán mediante Orden del Ministro del Interior, previo informe favorable de la Junta Electoral Central.

Por de pronto, el adjetivo "concretas" resulta innecesario. Sin embargo, la cuestión más relevante se refiere a la intervención de la Junta Electoral Central.

Entre las competencias que la Ley Orgánica del Régimen Electoral atribuye a la Junta Electoral Central se encuentra la de "informar los proyectos de disposiciones que en lo relacionado con el censo electoral se dicten en desarrollo y aplicación de la presente Ley" (artículo 19.1.b). Aunque la Orden Ministerial no se refiera al censo electoral, parece muy conveniente contar con un informe previo de la Junta Electoral Central.

No obstante, este Alto Cuerpo Consultivo entiende que ha de quitarse del precepto el carácter "favorable" del informe citado. Desde el punto de vista general, el requisito de un informe favorable supone una especie de codecisión (aunque sea cuasi vinculante u obstativa) sobre el asunto que lo requiera. Y tal vez no se debe corresponsabilizar a la Administración electoral de la norma reglamentaria en cuestión. Además, supeditar la potestad reglamentaria del Gobierno al sentido favorable de un informe previo externo a la Administración General del Estado no parece recomendable. Entre otras razones, es de notar que los informes sobre las normas suelen tener observaciones de distinta índole y no todas se acogen de modo necesario. Esto puede ser problemático si el informe no hace explícito con toda claridad el parecer favorable de la Junta. Y este tipo de pronunciamientos no le pueden ser impuestos por una norma reglamentaria como la proyectada.

5.- Competencia para proponer el proyecto.

El President de la Generalitat, en ejercicio de sus competencias asignó, por medio del [Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones \(DOGV núm. 8562 de 17 de junio\)](#), a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública las competencias en materia *de justicia, reformas democráticas, y gestión de las competencias en materia de consultas populares, colegios profesionales, fundaciones, asociaciones, registros y notariado, así como las competencias en materia de interior, protección civil, gestión de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunitat Valenciana, extinción de incendios y gestión de las competencias en materia de situaciones de emergencia, y, asimismo, las competencias en materia de función pública.*



Dicha estructura competencial se desarrolló por medio del del [Decreto 172/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública](#) (DOGV núm. 8959 de 24 de noviembre), y en concreto en su Art. 14.3 atribuye a la Subsecretaria las siguientes funciones:

3. En materia de procesos electorales, en especial le corresponde: a) El seguimiento de los procesos electorales. b) Elaborar y coordinar la normativa específica destinada a su celebración. c) Coordinar las relaciones necesarias con la administración electoral y con los órganos competentes de la Administración General del Estado. d) Elaborar análisis estadísticos, estudios comparativos y evaluación de procesos electorales y consultas populares y electorales. e) Realizar propuestas de desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales de acuerdo con lo legalmente establecido. f) Proponer técnicas que optimicen el funcionamiento de las infraestructuras y medios ofimáticos destinados al seguimiento electoral. g) Gestionar las subvenciones autonómicas anuales y las correspondientes por gastos electorales de las formaciones políticas, en los términos establecidos en la legislación vigente.

6.- Procedimiento.

El proyecto de Decreto ha de ajustarse al procedimiento establecido en el Art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley del Consell).

A.- Consta en el expediente remitido para la evacuación del trámite solicitado la siguiente documentación:

- Resolución de 6 de marzo de 2023 de la Hble. Sra. Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, Dña. Gabriela Bravo Sanestanislaio, de inicio del procedimiento de elaboración de la norma, encomendando su tramitación a la Subsecretaría del Departamento.

- Informes de 7 de marzo de 2023 suscritos por el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria, D. Salvador Broseta Perales, mediante que justifican: la omisión del trámite de consulta pública previa (art. 133.4 Ley 39/2015); la necesidad y oportunidad del Proyecto de Decreto; evaluación del impacto normativo del Proyecto de Decreto en el ámbito de la infancia y adolescencia, la familia y por razón de género.

- Memoria Económica de 7 de marzo de 2023 suscrita por Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria, D. Salvador Broseta Perales, de carencia de repercusión económica de la norma.

- Acuerdo 15/2023 de 16 de febrero de la Junta Electoral Central (Expte 261/413) por el que se informa favorablemente los acuerdos sobre el nuevo procedimientos de votación de los electores residentes en el extranjero (CERA).

- Acuerdo de 2 de marzo de 2023 de la Junta Electoral Central (Expte 261/417) por el que se aprueban los modelos de actas a utilizar en las elecciones a Les Corts de conformidad con lo previsto en el Art. 19.1.g) LOREG y de conformidad con el Art. 75.14 LOREG se han de variar las actas de escrutinio del voto CERA para adaptarlas a la legislación vigente tras la modificación operada por la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero.



B.- Junta a los anteriores informes preceptivos hemos de recordar la conveniencia de someter al parecer de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana el proyecto de Orden de conformidad con lo previsto en la DF 2ª del Decreto 168/2010, de 15 de octubre, del Consell, por el que se determinan las condiciones de los locales y las características de las urnas, papeletas, sobres y demás documentación electoral a utilizar en las elecciones a Les Corts².

7.- Observaciones al texto propuesto.

A.- En relación con la **tramitación del proyecto** de Decreto hemos de reiterar lo expresado en la CJ 5ª del [Dictamen 407/2018 de 20 de junio](#) del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre el carácter de los informes incorporados al expediente y, de manera singular, sobre el Informe de Impacto de Género, en los siguientes términos:

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 que en precedentes bases reguladoras.

Todo ello habilitó el siguiente pronunciamiento en nuestro Dictamen 310/2018:

"Como se ha dicho en dictámenes anteriores de proyectos normativos, **los informes sobre el impacto de género, sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia y sobre el impacto en la familia deberían haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia** (Dictámenes 569/2016 y 773/2016, entre otros).

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).

Esta ausencia de información aflora en el presente supuesto, ya que los informes de impacto sobre la familia, sobre la infancia y la adolescencia incorporan una mera apelación a que las condiciones de la familia, la infancia o la adolescencia verán modificadas positivamente su situación, sin análisis alguno ni del punto de partida, ni del historial de las ayudas concedidas con anterioridad, y sin una previsión de objetivos, susceptibles de ser incorporados como tales en los referidos informes.

Esta consideración se desprende del Informe de la Directora General cuando suscribe la memoria de objetivos, recursos empleados, medidas de coordinación necesarias e impactos sociales previstos en el proyecto de Orden, con la siguiente conclusión, puramente genérica y ritual:

"Las convocatorias de rehabilitación realizadas en ejercicios anteriores, dentro del Plan de Vivienda 2013-2016, supusieron un alto interés para la ciudadanía, que cada vez más se inclina más a la rehabilitación de la vivienda.

² **DF2ª Decreto 168/2010:** Se autoriza a la persona titular de la Conselleria competente en materia de procesos electorales para dictar cuantos actos y disposiciones requieran la aplicación, desarrollo y ejecución del presente Decreto, así como para modificar el contenido de sus anexos, pudiendo recabar para ello informe previo de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.



El mayor impacto social que se prevé es el de paliar los efectos de la situación social y económica que afecta a una parte importante de los residentes en la Comunitat Valenciana, cuyas viviendas y edificios están necesitados de mejora".

Este tipo de apreciaciones genéricas, sin evaluación concreta del impacto normativo en los distintos colectivos, sin apreciación del punto de partida, ni identificación del número y entidad de los beneficiarios a los que se pretende acceder, ni evaluación de las convocatorias anteriores, podría ser remedida en el futuro mediante la adopción de alguna normativa ad hoc por parte del Consell, de regulación del contenido de los impactos, de tal forma que pudiera ser apreciada y, en su caso, evaluada.[...]

En nuestro Dictamen 264/2017, expresamos, además, la necesidad de que los informes, para resultaran efectivos contuvieran los datos suficientes como para permitir el análisis "en lo que respecta a la situación de los hombres y las mujeres en el ámbito dónde la norma va a desplegar sus efectos", y por tanto, con la siguiente conclusión, que reproducimos:

"La falta de un estudio más pormenorizado plasmado en los impactos de género impide que las políticas públicas puedan adoptar las medidas adecuadas para reequilibrar las diferencias por razón de sexo".

Junto a lo anterior, y a la vista del Plan normativo para la Generalitat Valenciana para 2021 aprobado por Acuerdo del Consell de 29 de diciembre de 2020³, hemos de indicar que el proyecto normativo sometido a informe modifica los siete anexos del Decreto 168/2010 sin que conste referencia a su modificación en la planificación citada.

En este sentido el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 325/2022 de 25 de mayo expresa:

No consta en l'expedient que aquesta disposició reglamentària estiguera recollida en el Pla Normatiu de l'Administració de la Generalitat per a l'any 2022, la qual cosa s'haurà de verificar i, en el seu cas, corregir, com també va indicar l'Advocacia General de la Generalitat en el seu informe.

En base a todo lo anteriormente expuesto, y dado que esta abogacía desconoce el contenido del Plan normativo para la Generalitat Valenciana para 2023 ante su falta de publicación en el portal de transparencia de la Generalitat a fecha de emisión el presente informe, no podemos manifestarnos sobre su contenido. No obstante sí hemos de indicar que, de conformidad con lo previsto en el Art. 62 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana⁴ el plan normativo de la Generalitat se deberá de publicar en el portal de transparencia anualmente.

³ Publicado en el portal de transparencia de la Generalitat:

https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/165306282/Pla+Normatiu+2021_cas.pdf/84c673f4-cb06-423a-a692-4b25e368aab8

⁴ **Art. 62 Ley 1/2022:** 1. Anualmente, el Consell aprobará el plan normativo de la administración de la Generalitat, que contendrá las iniciativas legislativas y reglamentarias que vaya a aprobar a lo largo del año.

2. Así mismo, este plan también contendrá una valoración del cumplimiento del plan normativo anterior y las evaluaciones de resultados de las normas que se hayan efectuado durante el año vencido. La evaluación de los resultados de las normas habrá de indicar, si es el caso, si se han alcanzado los objetivos propuestos y si estaba justificado el coste y las cargas impuestas por la norma correspondiente.

3. Una vez sea aprobado, el plan normativo se publicará en el Portal de Transparencia de la Generalitat.



Es cuanto nos cumple informar de conformidad con el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, recordando que, de conformidad con lo establecido en su artículo 6 de la citada Ley, el presente informe no es vinculante.

En València, a fecha de la firma.

El abogado coordinador.

Firmado por Ignacio Lleó De Nalda el
22/03/2023 14:30:12

