

INFORME JURÍDICO

Relativo a la MODIFICACIÓN del DECRETO 26/2019, de 1 de marzo, del Consell, por el que se regula la concesión de AYUDAS ECONÓMICAS A LA PREPARACIÓN DE PROCESOS SELECTIVOS DE ACCESO A LOS CUERPOS Y ESCALAS DEL GRUPO "A" DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT.

Marzo de 2023

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 modifica una disposición de carácter general por medio de otra de igual rango.

Sin perjuicio de lo anterior, 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 remite a informe el borrador de un proyecto de DECRETO cuya finalidad es la de modificar determinados aspectos del *Decreto 26/2019, de 1 de marzo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras de la concesión de ayudas, a personas jóvenes altamente cualificadas, para la preparación de pruebas selectivas para el acceso a los distintos cuerpos o escalas del grupo de clasificación profesional A de la Administración de la Generalitat*. El propósito es aumentar el número de personas beneficiarias y el importe de las ayudas. Concretamente se modifica la edad máxima de las personas beneficiarias, que pasa de 30 a 35 años; la cuantía de la ayuda, que pasa de 500 a 700 euros mensuales; se eliminan los requisitos previos relativos al expediente académico y el umbral de ingresos, que pasan a convertirse en criterios de valoración de las solicitudes; y el plazo para justificar las ayudas se amplía desde el trimestre al cuatrimestre.



El texto se compone de un preámbulo, un artículo único aprobando la modificación del Decreto 26/2019 en los términos del anexo que se incorpora, y una Disposición Adicional Única sobre la incidencia presupuestaria del Decreto.

No aparecen disposiciones transitorias o relativas a la entrada en vigor.

3. Marco jurídico y título competencial.

El Decreto proyectado será aprobado por la misma autoridad que emitió el que modifica, el Consell de la Generalitat Valenciana; y se hará bajo el mismo marco jurídico con que fue aprobado el anterior, dada la ausencia de nuevas materias en las que se incida.

En consecuencia, no cabe sino remitirse a lo dictaminado en su día por el Consell Jurídic Consultiu.

4. Adecuación del rango normativo.

Por lo expuesto en el fundamento anterior, no caben observaciones.

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.***

Por tanto, y en atención a la materia sobre la que incide el proyecto, se respeta la organización autonómica en materia de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria establecida por la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano. Más concreta y detalladamente, a nivel organizativo y reglamentario, 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, dispone en su art. 39.1 que *El procedimiento de elaboración de un proyecto normativo se iniciará mediante resolución del conseller competente por razón de la materia, en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación;* lo cual se ha respetado y así consta en el expediente.

6. Procedimiento.

El proyecto se acompaña de la siguiente documentación de relevancia:



- ✓ Resolución de la Hble consellera titular de la CJIAP, de 9-11-2022, acordando la iniciación del procedimiento de elaboración del decreto y encomendando su tramitación a la D.G. de Función Pública.
- ✓ Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, emitido por el Director General de Función Pública el 17-1-2023
- ✓ Informe de impacto por razón de género del proyecto, emitido por el Director General de Función Pública el 17-1-2023
- ✓ Informe sobre la no afectación del a. 107 del TFUE, emitido el 17-1-2023 por el Director General de Función Pública.
- ✓ Informe sobre la no repercusión del proyecto en la infancia, la adolescencia y la familia, emitido por el Director General de Función Pública el 17-1-2023.
- ✓ Memoria económica, expresiva de la no repercusión presupuestaria del proyecto, emitida el 17-1-2023 por el Director General de Función Pública.
- ✓ Informe de huella de grupos de interés, emitido por el Director General de Función Pública el 18-1-2023.
- ✓ Informe dando cuenta del resultado del trámite de consulta pública previa del proyecto, emitido por el Director General de Función Pública el 19-1-2023.
- ✓ Informe dando cuenta del resultado del trámite de audiencia pública al proyecto, emitido por el Director General de Función Pública el 22-2-2023.
- ✓ Informe dando cuenta del resultado del trámite de alegaciones de las consellerías, emitido por el Director General de Función Pública el 22-2-2023.
- ✓ Informe de coordinación informática, emitido por la D.G. de Tecnologías de la Información y Comunicaciones el 27-2-2023.

En consecuencia, la tramitación del proyecto se ha desarrollado conforme a las normas que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Generalitat. En general, el art. 43 de la Ley 5/1983 reguladora del Consell, y el Decreto 24/2009 del Consell sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

El art. 129 de la Ley 39/2015 del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, relativo al ejercicio por parte de estas de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, no debe considerarse un precepto de carácter básico y aplicación general según la STC 55/2018 en los términos de su fundamento jurídico 7º.b. Pero su contenido se ha incorporado a nuestro derecho autonómico a través del capítulo II del título IV de la Ley 1/2022 de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, dedicado a la calidad normativa. Concretamente, el art. 59 establece que *El Consell debe ejercer la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de forma que las normas cumplan los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia propios de la buena regulación (...) y que La adecuación a estos principios (...) debe estar suficientemente justificada en la exposición de motivos o el preámbulo correspondientes*. El principio de necesidad pasa por que *la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución* (art. 129.2 Ley 39/2015 PACAP).



Por lo demás, se ha dado cumplimiento a la *Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana*.

Finalmente, se señala en la D.A. única del proyecto que se informa que la aprobación del Decreto no podrá suponer un coste económico en el presupuesto de la Generalitat. Serán las convocatorias las que encaucen los créditos que contemplen los mismos presupuestos. En consecuencia y conforme al art. 26.3 de la Ley 1/2015 de la Generalitat, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones, no es preciso el informe previo y vinculante al proyecto de la Conselleria competente en hacienda.

7. Observaciones al texto propuesto.

7.1. Sobre la cuestión de fondo.

El Decreto 26/2019 en su versión original, que establecía una ayuda de 500 euros mensuales para las personas menores de 30 años con un óptimo expediente académico y recursos económicos familiares por debajo de cierto nivel que prepararan oposiciones de acceso al grupo A de la función pública; justificaba este objeto en torno a dos motivos que desgranaba en el preámbulo:

(i) El propósito de garantizar la igualdad en el acceso al empleo público, de manera que la insuficiencia de recursos no impidiera a las personas aspirantes la dedicación de tiempo y dinero a la preparación de las pruebas selectivas.

(ii) La necesidad de la Administración de la Generalitat de dotarse de personal cualificado, dado el ritmo de jubilación de los cuadros superiores.

Este Decreto fue modificado, a través del Decreto 104/2020, para elevar la edad de las personas beneficiarias a los 30 años cumplidos, concretar el grado de discapacidad para el porcentaje de reserva y simplificar la determinación de la renta familiar.

La Abogacía de la Generalitat señaló en sus informes sobre los anteriores decretos que la limitación de las personas beneficiarias por razones de edad podría considerarse una discriminación injustificada, contraria por tanto a la Directiva 2000/78/CE sobre el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. (Informes C/I/16936/2018 y C/I/7320/2020).

No obstante, el Consell Jurídic Consultiu, por su parte, encontró los proyectos ajustados a derecho, si bien, a propósito de la reforma operada por Decreto 104/2020, señaló como observación **esencial** que ello dependía de que en el preámbulo (que lógicamente no era el mismo que contenía el decreto original) se justificara la adecuación de la norma a los principios de *necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia* propios de la buena regulación, según el a. 129.1 de la Ley 39/2015 (Dictamen 380/2020).

El proyecto que ahora se remite incorpora una novedad sustancial. No se trata, como en el caso del Decreto 140/2020, de un simple reajuste en la edad de las personas beneficiarias o en la cuantía de la ayuda. Al suprimir el requisito del nivel de renta de los aspirantes se imprime un cambio en la orientación de la norma: pierde toda justificación basada en garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a las funciones públicas pues las ayudas se concederán exclusivamente en atención a la edad.



Este giro normativo pudiera interpretarse como una ventaja competitiva de los opositores jóvenes en detrimento de los mayores y considerarse discriminatorio y contrario al principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas. De hecho, en el trámite de información pública ha debido contestarse una única aportación ciudadana precisamente en este sentido.

En consecuencia, resulta forzoso volver sobre la advertencia formulada por el Consell Jurídic Consultiu acerca de justificar la pertinencia de la norma.

Cubrir la necesidad de la Administración de la Generalitat de dotarse de personal cualificado para reponer al que se jubila reviste un indudable interés público, pero podría aducirse que este objetivo puede alcanzarse por otros medios (como el de mejorar las condiciones de dicho personal, haciendo de ello una atractiva opción profesional) por lo que cabe anticiparse a estos argumentos. La edad es una condición a la que todos los ordenamientos asocian diferencias de trato. Incluso una diferente capacidad de obrar, que viene impuesta por la realidad material y la diferente capacidad física, psíquica y volitiva.

La Directiva 2000/78/CE insta a evitar la discriminación por motivos de religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación; ámbito que incluye los mecanismos de acceso al empleo y selección de candidatos. Pero la discriminación es una diferencia de trato no justificada. La Directiva establece, en su art. 4.1, que la diferencia de trato basada en alguna de las condiciones personales anteriores no será discriminatoria cuando constituya un requisito profesional esencial y determinante; y en su art. 6 determina como justificada la diferencia de trato basada en la edad cuando responda a una finalidad legítima, incluida la política de empleo. Entre otras diferencias, permite fijar una edad máxima en el acceso al empleo para garantizar *un periodo de actividad razonable previo a la jubilación* (art. 6.1.c).

Así pues, cabría justificar la reforma, que no limita el acceso a la función pública por razón de la edad, pues pueden seguir concurriendo todo tipo de aspirantes, en el principio de eficiencia en la asignación de recursos públicos, pues la menor edad de los beneficiarios permite la “amortización” o reversión de los fondos empleados, no resultado eficiente financiar la selección de personal borde de la jubilación. Cabría en consecuencia desarrollar mejor el preámbulo de la norma, de la manera que indica el CJC, en lugar de incidir en los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. También cabría justificar su necesidad en términos relativos a la no pertinencia o posibilidad de emplear otras soluciones para atraer o captar personal cualificado.

7.2. Sobre el contenido concreto del articulado.

7.2.1. La omisión de una disposición final señalando la entrada en vigor del Decreto proyectado determinará, por mor del art. 43.3 de la Ley 5/1983 del Gobierno Valenciano, que su entrada en vigor se produzca el día siguiente al de su publicación en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana».

Convendría aclarar, por medio de una disposición transitoria, si las solicitudes de ayuda formuladas en el marco de convocatorias anteriores a la entrada en vigor de este Decreto se tramitarán y resolverán de conformidad con las normas de procedimiento y bases vigentes en el momento de publicarse dichas convocatorias. Si no es éste el caso, la aplicación retroactiva o inmediata de la nueva norma debe regularse expresamente en una disposición transitoria.



7.2.2. Dado que con el proyecto se modificará el artículo 13 del Decreto 26/2019 con el fin de ampliar el plazo de justificación de las ayudas, se sugiere aprovechar esta reforma para modificar el apartado que establece la obligación de presentar una *fotocopia compulsada* de la solicitud de participación en las pruebas. La figura de la “fotocopia compulsada” que tantos problemas ocasiona en la práctica, tanto para conseguirla como para verificarla, es un instrumento anacrónico y en franco desuso que la ley proscribe salvo para casos excepcionales. Así, si bien el a. 28 de la Ley 39/2015 del PACAP dispone que los interesados deberán aportar al procedimiento los documentos exigidos por las AA.PP de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable (sea ley o reglamento) el apartado segundo dispone también, con carácter básico y rango de ley, que los interesados tienen derecho a no aportar los documentos que ya se encuentren en poder de la Admón. actuante (como sería el caso de la solicitud de participación en las pruebas) y los siguientes apartados prescriben que *Las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. Asimismo, las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos (...) que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, salvo que conste en el procedimiento la oposición expresa del interesado o la ley especial aplicable requiera su consentimiento expreso. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación.*

Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original.

Por lo tanto, y por razones de oportunidad, se sugiere eliminar la exigencia de la fotocopia compulsada y en su lugar establecer el deber de indicar, mediante declaración responsable, el día y lugar de registro de la solicitud de participación en las pruebas o aportar una copia del recibo de dicha solicitud.

Es cuanto se informa, en València el día de la firma.

El Abogado de la Generalitat

Firmat per Arturo Vento Marti el
24/03/2023 11:51:15

