

Assumpte: Informe sobre el projecte de Decret del Consell, pel qual s'aproven els Estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

La sotssecretaria de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública hi ha remés per a informe el projecte de Decret del Consell pel qual s'aproven els Estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

De conformitat amb el que preveu l'article 9.1.b) de la Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana (d'ara endavant, Llei 10/2010), s'han d'informar, amb caràcter preceptiu i vinculant, els avantprojectes de lleis i projectes de disposicions generals que es referisquen a estructures orgàniques i de personal de les conselleries.

Examinat el contingut del projecte, d'acord amb el que preveu l'article 69.1 del Decret 105/2019, de 5 de juliol, del Consell, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat, en relació amb l'apartat primer f) de la Resolució de 2 d'agost de 2019, de la consellera de Justícia, Interior i Administració Pública, sobre delegació de l'exercici de determinades competències, s'emet el següent:

INFORME

I. Naturalesa i caràcter de l'informe

Prèviament a procedir a l'anàlisi del contingut substantiu del projecte normatiu es considera necessari realitzar dos precisions relacionades amb l'habilitació competencial que la Llei 10/2010 atribueix a l'òrgan competent per a l'emissió del present informe.

En primer lloc, tal com estableix l'article 9 de la referida Llei 10/2010, l'informe té caràcter preceptiu i vinculant.

En segon lloc, l'àmbit material del mencionat informe queda circumscrit a l'estructura orgànica, mètodes de treball i personal que s'inclouen en el projecte normatiu objecte de l'informe, quedant al marge del mateix qüestions i aspectes, tant de caràcter estrictament jurídic, com pressupostari o de qualsevol altra índole, reservats normativament a altres òrgans o unitats de la Generalitat Valenciana.

II. Tècnica normativa

- Respecte a l'ús del llenguatge, en general el text compleix amb el que es disposa en l'article 48 de la Llei 9/2003, de 2 d'abril, per a la igualtat entre dones i homes, i fa un ús no sexista del llenguatge. No obstant això, se suggereix revisar la redacció del text normatiu, i en concret del article 10, en el qual s'ha optat per l'ús de barres (els/les vocals, del/de titular, del/de suplent, President/a), que si bé és una fórmula acceptable, el seu ús es recomana especialment en documents on hi ha problemes d'espai, com són els impresos o formularis. Però en un text en el qual no existeix tal problema, com és el cas del projecte normatiu, és preferible utilitzar altres fórmules, com per exemple els substantius abstractes: les Vocalies o la Presidència. També s'usa algun masculí genèric que ha d'evitar-se, com per exemple: els vocals, el vocal, un vocal, que poden substituir-se per: les vocalies.

- Igualment ha d'unificar-se la manera en què es formulen les funcions, perquè s'utilitzen indistintament verbs en infinitiu, substantius d'acció o verbals o altres formes, sent recomanable començar sempre amb un verb en infinitiu i utilitzar “aprovar” en lloc de “aprovació” en l'article 11 “exercir” en lloc de “l'exercici” o “elaborar” en lloc de “l'elaboració” en l'article 16, per exemple.

III. Observacions al contingut del projecte

Article 1. Naturalesa jurídica i àmbit competencial

D'acord amb el que es preveu en la disposició addicional tretzena de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant Llei 5/2014) l'Agència únicament tindrà competència per a tramitar els procediments corresponents per infraccions urbanístiques comeses després del 20 d'agost de 2014, data d'entrada en vigor de la citada Llei.

No obstant això, l'article 1 del projecte normatiu pot incórrer en una extralimitació reglamentària, ja que introdueix en la seua regulació una excepció no prevista en la llei, en atribuir a l'Agència la competència per a incoar procediments per infraccions urbanístiques anteriors a la data d'entrada en vigor de la citada Llei quan així es faça constar expressament en l'acord d'adhesió, sense que existisca habilitació legal per a això.

Per tant, en virtut del principi de jerarquia normativa, que impedeix que puga dictar-se un reglament que contravinga el que es disposa en la llei, ha de suprimir-se de l'article 1 del projecte normatiu, així com del preàmbul i de l'annex, l'esment que contenen a la possibilitat que l'Agència conega d'infraccions urbanístiques comeses amb anterioritat al 20 d'agost de 2014.

Article 2. Seu

L'article 2 estableix que l'Agència de Protecció del Territori té la seua seu principal en el municipi de València, sense perjudici que puguen haver-hi dependències de l'Agència en altres municipis de la Comunitat, si bé sense concretar el seu número, ubicació o rang.

De conformitat amb el que es disposa en els articles 74 a 76 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, territorialment, l'organització de les conselleries s'estructura en serveis centrals, que tenen competència sobretot el territori de la Comunitat Valenciana, i en serveis perifèrics, que tenen competència només en el seu propi àmbit territorial. Aquesta mateixa estructura organitzativa és la que figura en les normes organitzatives d'altres organismes autònoms de la Generalitat, com són LABORA Servei Valencià d'Ocupació i Formació o l'Institut Valencià de la Joventut.

Així doncs, atés que el projecte normatiu té per objecte el desenvolupament de l'organització i funcionament de l'Agència, haurà de ser en aquesta norma en la qual es concrete la seua estructura territorial, sobretot si es pretenen crear unitats territorials amb rang de subdirecció general o caps de servei, ja que segons el que es preveu en la disposició addicional vint-i-tresena de la Llei 10/2010, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, s'estableix la necessitat que es contemplen expressament els llocs amb aquest rang administratiu en la norma organitzativa de l'organisme autònom al qual estiguen adscrits.

En virtut de l'anterior, la previsió que conté el projecte normatiu sobre la seu principal de l'Agència en el municipi de València i la possibilitat que compte amb dependències en altres municipis, no resulta suficient per a determinar l'estructura organitzativa territorial amb la qual podrà comptar l'organisme autònom. Per tant, en el cas que es pretenguen crear unitats territorials, ha de determinar-se en la norma organitzativa el seu rang administratiu, àmbit territorial d'actuació i funcions, així com la seua dependència orgànica i funcional.



Article 6. Obligacions dels municipis adherits

La norma setena de la disposició addicional tretzena de la Llei 5/2014 estableix l'obligació dels municipis que s'adherisquen d'abstindre's d'incoar, tramitar i resoldre expedients sancionadors i de restauració de la legalitat urbanística en el sòl no urbanitzable del seu municipi, respecte d'edificacions que es comencen a construir després de l'adhesió a l'Agència, sempre que es tracte d'infraccions greus o molt greus. No obstant això, l'article 6 a) del projecte normatiu fer referència a l'obligació dels municipis d'abstindre's d'incoar expedients respecte d'infraccions comeses després del 20 d'agost de 2014, per la qual cosa amplia l'obligació prevista legalment a aquells expedients que corresponguen a infraccions comeses després d'aquesta data i amb anterioritat a l'adhesió del municipi.

Per tant, en el mateix sentit que l'observació efectuada respecte de l'article 1 del projecte normatiu, la redacció de la lletra a) de l'article 6 del projecte ha d'ajustar-se al que es preveu en la citada Llei.

D'altra banda, en la lletra c) de l'article 6 del projecte ha de substituir-se la referència a "els serveis tècnics municipals" per "l'arquitecte o arquitecta municipal", que és la que figura en la lletra c) de la norma setena de la disposició addicional tretzena de la Llei 5/2014.

Article 10. El Consell de Direcció

El mecanisme de substitució de vocals establert en l'apartat 5 difereix del previst en l'apartat 3 de la norma novena de la Disposició Addicional Tretzena de la Llei 5/2014, el qual preveu que, en el cas que un dels ajuntaments deixe d'estar adherit a l'Agència, qui el represente perdrà automàticament la condició de vocal de l'Agència i serà substituït per una altra persona triada en una assemblea extraordinària convocada a aquest efecte; mentre que l'apartat 5 de l'article 10 del projecte disposa que serà substituït pel vocal suplent, segons l'ordre que corresponga. Certament en l'apartat 4 de l'article 10 del projecte es preveu l'elecció de les vocalies de representació municipal en assemblea convocada a aquest efecte per la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, en la qual també s'elegeixen 4 suplents per ordre de vots. Pel que d'aqueixa manera, encara que anticipadament, es compleix amb el mecanisme de substitució de les vocalies previst en la llei. En tot cas, seria recomanable introduir en l'apartat 5 de l'article 10 del projecte algun esment al que es disposa en la llei, per exemple, del següent tenor: "... segons l'ordre que corresponga. En cas que s'esgoten les vocalies suplents, la substitució serà



resolta mitjançant una altra persona triada en una assemblea extraordinària convocada a aquest efecte.”

Article 12. Funcions de la Presidència del Consell de Direcció

En la lletra a) de l'apartat 1 de l'article 12 del projecte ha d'afegir-se al final l'incís “del Consell de Direcció”.

Article 13. La Secretaria del Consell de Direcció

En l'apartat 2 de l'article 13, on diu “serà designat i cessat pel de direcció...”, ha de dir “serà designat i cessat pel Consell de Direcció...”

Article 16. Funcions de la Direcció Gerència

De la lectura de la funció atribuïda a la Direcció Gerència en la lletra i) de l'apartat 1 pot desprendre's que aquest òrgan directiu no ostenta facultats resolutòries sinó només de proposta de resolució al Consell de Direcció, la qual cosa contradiu el que es disposa en altres articles del projecte normatiu, entre els quals es troben els articles 21 i 27, que atribueixen a la Direcció Gerència la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial o dels expedients de restabliment de la legalitat urbanística. Per tant, ha de matisar-se la redacció d'aquesta funció, en el sentit següent: “L'elaboració de propostes en aquells assumptes la resolució dels quals corresponga a l'òrgan col·legiat superior”.

D'altra banda, l'apartat 2 de l'article 16 estableix que en cas de vacant, absència o malaltia, les funcions de la Direcció General s'exerciran per la persona titular de la Secretaria General.

Sobre aquest tema ha d'assenyalar-se que la Direcció Gerència es configura com un òrgan directiu de l'entitat i, com a tal, té atribuïdes competències, mentre que la Secretaria General és una unitat administrativa que exerceix funcions dins de l'àmbit competencial de l'òrgan del qual depén. Però aquesta diferenciació entre òrgans directius i unitats administratives, que comporta que els primers exercisquen competències i les segones desenvolupen funcions, ha de mantindre's també respecte al règim de substitucions o suplències dels seus titulars en els casos d'absència previstos normativament, substitucions que necessàriament han de resoldre's cadascuna d'elles dins de l'àmbit en el qual es produeixen, és a dir, en el cas dels òrgans directius, entre òrgans directius, i en el cas de les unitats administratives, entre unitats administratives, però no barrejant els



uns i les altres, perquè això suposaria una alteració en la naturalesa de la comesa que correspon a les persones que estan al capdavant d'aquests. El personal funcionari o laboral titular de les unitats administratives és seleccionat conforme a les normes aplicables en matèria de personal i de funció pública conforme als principis de publicitat, igualtat, mèrit i capacitat; mentre que les persones titulars dels òrgans directius ho són per raó del càrrec o son nomenades pel Consell i a aquestes els correspon assumir les responsabilitats directives i competències que comporta el càrrec que exerceixen en l'òrgan directiu, i a aquelles les funcions administratives, encara d'alt rang, aparellades a la coordinació o direcció de la unitat administrativa al front de la qual es troben.

En virtut de l'anterior, no procedeix que s'atribuísca a la Secretaria General de l'organisme l'exercici de les competències executives que corresponen a un òrgan directiu de l'entitat, encara que siga amb caràcter provisional en els supòsits de vacant, absència o malaltia, havent de preveure's un règim de substitucions entre les persones que conformen els òrgans directius de l'organisme, sense perjudici de les funcions de suport al desenvolupament d'aquestes competències que corresponen a la Secretària General.

Article 17. Estructura administrativa de la Direcció Gerència

Continuant amb l'argumentació exposada respecte a l'article anterior, en relació amb l'article 17 del projecte normatiu, es realitzen les següents consideracions:

a) Atés que la Secretaria General es configura com una unitat administrativa, ha de suprimir-se de l'apartat 1 la referència que es fa al fet que aquesta unitat exercirà les facultats que se li deleguen, ja que, d'acord amb el que es preveu en l'article 9 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, la delegació de competències només és possible entre òrgans, i en tractar-se la Secretaria General de la unitat administrativa de màxim rang administratiu de l'Agència, tampoc resultarà possible que altres unitats administratives d'inferior rang administratiu sota la seua dependència puguen atribuir-li l'acompliment de les funcions que els corresponguen com a pròpies.

b) La funció de “tramitar els recursos administratius que haja de resoldre l'organisme en matèries de la seua competència” s'assigna tant al Servei de Suport Tècnic, Contractació i Coordinació Administrativa, en l'article 17.2. a), com al Servei de Personal, Gestió Econòmica i Pressupostària i de Recaptació, en l'article 17.2.b). En conseqüència, haurà de revisar-se la redacció per a evitar qualsevol tipus de duplicitat o solapament de funcions entre tots dos serveis, per al que es recomana substituir en tots dos apartats



l'expressió “en matèries de la seua competència” per “en matèries que tinga encomanades en l'exercici de les seues funcions”.

c) L'Agència Valenciana de Protecció del Territori és un organisme autònom de la Generalitat adscrit a la conselleria competent en matèria d'urbanisme, que gaudeix d'autonomia de gestió per a l'exercici de les competències que té atribuïdes. Per tant, en la funció que s'assigna en l'article 17.2.b) 1r) al Servei de personal, gestió econòmica i pressupostària de “gestió i tramitació en matèria de personal, econòmica, pressupostària i patrimonial que procedisca”, ha d'eliminar-se la referència al fet que es desenvoluparà “amb el suport dels serveis comuns de la conselleria a la qual s'adscriu l'Agència”, independentment de la possibilitat que aquests serveis puguen col·laborar, de facto, amb l'Agència fins a l'efectiva posada en funcionament de la seua estructura organitzativa, tenint en compte que es tracta d'un organisme autònom de nova creació.

Així mateix, en la funció que s'assigna al Servei de personal, gestió econòmica i pressupostària en l'article 17.2.b) 2n), ha de matisar-se que el suport de l'Agència Tributària Valenciana en la recaptació i control dels ingressos de multes coercitives o uns altres, inclosos els procediments de constrenyiment, haurà de realitzar-se en els termes i d'acord amb els instruments jurídics previstos en la normativa que regula l'Agència Tributària Valenciana.

d) L'article 17.2.c) assigna al Servei de Disciplina Urbanística la funció de formació en matèria sancionadora i de restabliment de la legalitat urbanística, en particular a agents de l'autoritat i altres administracions públiques.

Respecte a això, ha de tindre's en compte el que es preveu en l'article 95 de la Llei 10/2010, el qual atribueix la competència per a la coordinació, programació i execució de la formació del personal empleat públic de la Generalitat a la direcció general que tinga atribuïdes les competències en matèria de funció pública, a través de l'Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP). En concret, correspon a aquest centre “organitzar, coordinar i homologar les activitats incloses en els plans de formació del personal empleat públic”. D'altra banda, l'Institut Valencià de Seguretat Pública i Emergències (IVASPE) té atribuïdes competències en matèria de formació del personal pertanyent als cossos de policia local, al Cos Nacional de Policia adscrita a la Comunitat Valenciana i del personal dels serveis d'intervenció enfront d'emergències contemplats en la Llei 13/2010, de 23 de novembre, de la Generalitat, de protecció civil i emergències.

En virtut de l'anterior, haurà de delimitar-se en el text normatiu que les funcions que pot tindre atribuïdes en matèria de formació el Servei de Disciplina Urbanística, quan les accions formatives vagen dirigides a algun dels col·lectius respecte dels quals ostenten competències l'IVAP o el IVASPE, hauran de limitar-se a la col·laboració i proposta a aquests instituts respecte de les activitats formatives que en les matèries competència de l'Agència es considere convenient incloure en els corresponents plans de formació.

Disposició addicional primera. Posada en funcionament de l'Agència

En l'apartat 1 de la disposició addicional primera ha d'afegir-se l'incís “la Presidència del Consell de Direcció”.

Aqueixa mateixa correcció ha de realitzar-se en l'apartat 1 de la disposició transitòria primera.

IV. CONCLUSIONS

No hi ha inconvenient jurídic per a la tramitació i aprovació del projecte de Decret del Consell pel qual s'aproven els Estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, sempre que es tinguen en compte les observacions efectuades en els apartats anteriors.

És tot quant s'informa en relació amb el projecte de disposició reglamentària, amb independència dels altres informes que procedisquen preceptivament de conformitat amb el que disposa la normativa vigent.

La secretària autonòmica de Justícia i Administració Pública