



C/I/11732/2020

PRES 235/2020

INFORME JURÍDIC SOBRE EL PROJECTE DE DECRET, DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT, DE MODIFICACIÓ DEL DECRET 3/2016, de 10 DE JUNY DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT, PEL QUAL S'ESTABLEIXEN LES BASES REGULADORES DE SUBVENCIONS DESTINADES AL SOSTENIMENT DE DESPESES CORRENTS DE LES MANCOMUNITATS DE MUNICIPIS DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

La Sotssecretaria de Presidència sol·licita informe jurídic a aquesta Advocacia en relació amb el projecte de Decret del President de la Generalitat, de modificació del Decret 3/2016, de 10 de juny, del President de la Generalitat pel qual s'estableixen les bases reguladores de subvencions destinades al sosteniment de despeses corrents de les mancomunitats de municipis de la Comunitat Valenciana, d'acord amb el que disposa l'article 43.1. e) de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell.

A l'efecte es remet amb data 3 de novembre de 2020, la següent documentació:

- Informe justificatiu de la necessitat i conveniència de la modificació del Decret, signat pel director general d'Administració Local amb data 23 de setembre de 2020.
- Memòria econòmica relativa al projecte de modificació del Decret 3/2016 signat pel director general d'Administració Local amb data 23 de setembre de 2020.
- Resolució de 14 de setembre de 2020, de la Presidència de la Generalitat, per la qual s'inicia el procediment d'elaboració del projecte de Decret, del president de la Generalitat, de modificació del Decret 3/2016, signat per delegació d'atribucions del president, per el secretari autonòmic de Presidència.
- Proposta de la Direcció General d'Administració Local en relació a l'aprovació del Decret de modificació del Decret 3/2016, de 10 de juny, signat pel director general d'Administració Local amb data 3 d'octubre de 2020.
- Escrit de 17 de setembre de 2020 de remissió a la Direcció General de Fons Europeus de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la fitxa informativa d'ajudes no subjectes a l'article 107.1 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE) i la llista de comprovació per a projectes que el centre gestor considera que no impliquen ajudes estatals, que es corresponen amb els annexos, I i II del Decret 128/2017 de 29 de setembre del Consell, pel qual es regula el procediment de notificació i comunicació a la Comissió Europea dels projectes de la Generalitat dirigits a establir, concedir o modificar ajudes públiques.
- Informes subscrits amb data 23 de setembre de 2020 pel director general d'Administració Local sobre l'impacte de gènere; sobre impacte en la infància i l'adolescència, així com en la família; sobre l'impacte en la competitivitat, i sobre la no afectació a les competències de la Comissió



Delegada del Consell d'Inclusió i Drets Socials del projecte de Decret de modificació del Decret 3/2016.

- Informe preceptiu, favorable, de coordinació informàtica de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions de 30 d'octubre de 2020.
- Publicació en el *DOGV* de 14 d'octubre de 2020 del tràmit d'informació pública de l'esborrany del projecte de decret.
- Sol·licitud d'al·legacions a les conselleries, signat pel sotssecretari de Presidència amb data 8 d'octubre de 2020.
- Informe de la Direcció General d'Administració Local de 27 d'octubre de 2020 sobre les al·legacions de les diferents conselleries.
- Informe de la Direcció General d'Administració Local de 30 d'octubre de 2020, sobre la no presentació d'al·legacions, suggeriments o observacions en el tràmit d'informació pública del projecte.

Posteriorment, i amb data 13 de novembre de 2020 té entrada per registre departamental, i per tant, s'incorpora a l'expedient el text del projecte de decret sobre el qual versa la sol·licitud d'informe.

Atés a la petició formulada i vista la documentació remesa, s'efectuen les següents:

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera. Caràcter de l'informe.

El present informe s'emet amb caràcter preceptiu en virtut d'allò què disposa l'article 5.2 n) de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, d'assistència jurídica a la Generalitat, en relació amb l'article 165.1 de la Llei 1/2015, de 6 de febrer, de la Generalitat, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions (d'ara endavant LHSPS). Així mateix, l'informe no és vinculant, en virtut del que preveu l'article 6.1 de la Llei 10/2005, però els actes i resolucions administratives que se n'aparten hauran de ser motivats.

Segona. Objecte i contingut del projecte de Decret.

El projecte de decret té per objecte la modificació del Decret 3/2016, de 10 de juny, del president de la Generalitat pel que s'estableixen les bases reguladores de subvencions destinades al sosteniment de despeses corrents de les mancomunitats de municipis de la Comunitat Valenciana. En concret, el projecte de decret es concreta en la modificació de tres articles del Decret 3/2016, de 10 de juny, inclosos en l'articulat d'aquell de la següent manera (així mateix, es manté la negreta del text original):

«Artículo 1. Modificación del artículo 2 del Decreto 3/2016, de 10 de junio.

El artículo 2 del Decreto 3/2016, de 10 de junio, queda redactado como sigue:

Artículo 2. Gastos subvencionables



Serán subvencionables a través del programa de subvenciones que las presentes bases regulan, los gastos corrientes y de funcionamiento derivados de la realización de algunas de las siguientes actuaciones, incluidas en el presupuesto de gastos del ejercicio correspondiente a la convocatoria, y realizadas durante el periodo que en la misma se establezca, tales como:

Capítulo I: Gastos de personal

Serán subvencionables, únicamente para las mancomunidades calificadas de ámbito comarcal, los gastos de la plantilla de personal propio al servicio con dedicación plena a ella, y los correspondientes puestos reservados a personal funcionario de habilitación nacional.

Capítulo II: gastos corrientes en bienes y servicios:

- a) Arrendamientos de terrenos, edificios, maquinaria, material de transporte, mobiliario, equipos de información y otro inmovilizado material.*
- b) Reparaciones, mantenimiento y conservación de infraestructuras, edificios y locales, maquinaria, material de transporte y otro inmovilizado material excluidas aquellas actuaciones subsumibles en el capítulo VI de gastos de inversión.*
- c) Material no inventariable: material de oficina, prensa, revistas, libros y otras publicaciones y material informático.*
- d) Suministros: electricidad, agua, gas, combustibles, vestuario, productos alimenticios, farmacéuticos y sanitarios, limpieza y aseo, repuestos de maquinaria, utillaje y elementos de transportes, material electrónico y de telecomunicaciones*
- e) Comunicaciones: telefónicas, postales, telegráficas, informáticas y otros gastos en comunicaciones*
- f) Servicios externalizados: contratación de servicios municipales mancomunados con empresas externas*
- g) Redacción y estudios de trabajos técnicos llevados a efecto por empresas externas.*

Artículo 2. Modificación del artículo 7 del Decreto 3/2016, de 10 de junio.

El artículo 7 del Decreto 3/2016, de 10 de junio, queda redactado como sigue:

Artículo 7. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención

La concesión de las subvenciones se efectuará en régimen de concurrencia competitiva.

Para determinar la cuantía de las subvenciones, se tendrán en cuenta como criterios objetivos de otorgamiento los recursos presupuestarios, la población mancomunada, y la calificación de la mancomunidad como comarcal, en su caso, valorándose sobre un máximo de 10 puntos, repartiéndose de la siguiente forma:

- Tres puntos corresponden a los recursos presupuestarios (capítulo II, gastos corrientes en bienes y servicios de conformidad con la siguiente escala:*
 - Hasta 100.000 €: 1 punto.*
 - De 100.001 € a 300.000 €: 2 puntos.*
 - De 300.001 a 600.000 €: 3 puntos.*
- Tres puntos corresponderán a las cifras oficiales de población conforme al real decreto regulador de la materia, de conformidad con la siguiente escala:*
 - Hasta 10.000 habitantes: 1 punto.*
 - De 10.001 a 50.000 habitantes: 2 puntos.*
 - De 50.001 habitantes en adelante: 3 puntos.*
- Cuatro puntos, para aquéllas que hayan obtenido la calificación como mancomunidad de ámbito comarcal, conforme a la legislación sectorial vigente.*

Para la obtención de la cuantía individualizada de la subvención correspondiente a cada beneficiario, se procederá a realizar dos operaciones. En la primera, se dividirá la cantidad presupuestada para la ayuda establecida en la correspondiente convocatoria, entre el total de los puntos obtenidos por las mancomunidades de municipios, atendiendo a los anteriores



critérios, de presupuesto y población, resultando un valor por cada punto. El importe de las subvenciones, individualmente consideradas, será el resultado de multiplicar el valor punto por el total de puntos que obtengan las entidades locales.

En la segunda, se tomará razón de aquellas mancomunidades que hayan obtenido el certificado de su condición de comarcales conforme a la legislación vigente, y se realizará la operación antes mencionada de división de la cantidad presupuestada entre los puntos obtenidos. El importe total de la ayuda resultante será el sumado al importe obtenido en la operación del párrafo anterior, resultando así el importe total de la ayuda.”

Per altra banda, es justifica la necessitat i la conveniència de la modificació del Decret 3/2016, segons consta en l'informe del departament proponent, en el nou model previst en la Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de la Generalitat, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana que recull una nova figura de mancomunitats, les mancomunitats d'àmbit comarcal. En especial, s'hi fa al·lusió a l'article 36.6 de l'esmentada llei, que preveu l'establiment de línies de finançament per a mancomunitats d'àmbit comarcal, la quantia del qual s'establirà amb caràcter anual a través de la llei de pressupostos de la Generalitat. Per tant, es conclou que: «Per tant, mitjançant aquest Decret es procedeix a realitzar les oportunes adaptacions per a incorporar la nova figura de mancomunitats d'àmbit comarcal en les ajudes regulades».

No obstant això, la modificació proposada excedeix de la simple incorporació d'una nova entitat beneficiària al programa de subvencions, les mancomunitats d'àmbit comarcal, tal com es justifica en l'expedient, atès que també suposa la modificació de l'apartat de les despeses subvencionables (article 2 del Decret 3/2016) mitjançant la incorporació de les despeses de personal del capítol I del pressupost de despeses corresponent a aquesta mena de mancomunitats; així com, el canvi de l'article 7 que conté els criteris objectius d'atorgament de la subvenció, amb la incorporació d'un nou lílindar màxim (10 punts) i un nou criteri de valoració (4 punts per a aquelles mancomunitats amb la qualificació d'àmbit comarcal).

La incorporació de les mancomunitats d'àmbit comarcal en un sistema preestablert d'ajudes a mancomunitats es justifica en l'expedient i per tant, el contingut d'aquesta motivació no es qüestiona en aquest informe en correspondre en tot cas la valoració d'aquesta inclusió a l'esfera de la potestat discrecional de l'òrgan proponent. No obstant això, **no s'hi troba cap justificació ni motivació en l'establiment d'un règim prioritzat, tant en matèria de despeses subvencionables com de la puntuació extra atorgada, pel simple fet de la configuració i reconeixement d'una entitat com a mancomunitat d'àmbit comarcal.**

La motivació es configura en l'article 35 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques com a obligatòria en els actes administratius que es dicten en l'exercici de potestats discrecionals, en el sentit que es necessari deixar constància per escrit dels fets i fonaments de dret que justifiquen i determinen l'acte, i això com a funció de garantia dels drets i interessos dels ciutadans.



Tercera. Marc competencial i jurídic

Pel que respecta a la competència substantiva, l'article 49.1.8ª de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, atribueix a la Generalitat les competències en matèria de règim local, sense perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la CE. Actualment l'execució de les competències en aquesta matèria correspon a la Presidència de la Generalitat, de conformitat amb el Decret 5/2019, de 16 de juny, del president de la Generalitat, pel qual es determinen el nombre i la denominació de les conselleries, i les seues atribucions (article 2), el Decret 105/2019, de 5 de juliol, del Consell, pel qual estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat (article 1.4) i el Decret 169/2020, de 30 d'octubre, del Consell, d'aprovació del Reglament orgànic i funcional de la Presidència de la Generalitat (article 8).

Per altra banda, el projecte de modificació s'ha configurat com a Decret del president de la Generalitat de modificació d'unes bases reguladores amb l'atribució de la competència formal corresponent atenent a l'article 160.2b) de la LHSPS.

No obstant això, és necessari analitzar el marc jurídic aplicable al contingut real de la modificació proposada a l'efecte de validar la idoneïtat de l'instrument jurídic seleccionat per a dur-la a terme.

Així, la Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de mancomunitat de la Comunitat Valenciana disposa en l'apartat 6 que: «*A fi de promoure el desenvolupament de les mancomunitats d'àmbit comarcal de municipis i articular la cooperació en el sosteniment d'aquestes, la Generalitat establirà línies de finançament per a mancomunitats d'àmbit comarcal la quantia de les quals s'establirà amb caràcter anual a través de la llei de pressupostos de la Generalitat. En especial, es fomentarà que les mancomunitats d'àmbit comarcal creen un lloc de treball que tindrà encomanades les funcions d'impuls i assegurament de la continuïtat dels serveis i de l'activitat de la mancomunitat*». Amb base en aquest paràgraf es justifica, en l'expedient, la modificació del Decret 3/2016, i en concret, per a procedir a realitzar les oportunes adaptacions per a incorporar la nova figura de mancomunitats d'àmbit comarcal en les ajudes ja regulades per a la resta de mancomunitats. Però com s'ha analitzat abans, la modificació proposada va més enllà de la incorporació d'una nova entitat beneficiària.

En aquest sentit, l'apartat 3 de l'article 36 disposa el següent: «*Es determinarà reglamentàriament, mitjançant un decret del Consell, quan corresponga competencialment, que les mancomunitats d'àmbit comarcal tinguen caràcter prioritari per a beneficiar-se de partides econòmiques corresponents a determinats fons. Entre aquestes, es prestarà especial atenció a les que reunisquen entre els seus integrants un alt nombre de petits municipis*». És a dir, perquè les mancomunitats d'àmbit comarcal gaudisquen d'aquesta mena d'ajudes amb caràcter prioritari a altres mancomunitats que no estiguen definides com a comarcals és necessari un previ desenvolupament reglamentari, desenvolupament de la Llei de mancomunitats que encara no existeix.



Per tant, tenint en compte que l'atorgament d'una puntuació extra a les mancomunitats comarcals suposa en la pràctica prioritzar-les en el procediment d'atorgament d'una subvenció i que el tractament prioritari d'una mancomunitat pel reconeixement de la seua qualitat de comarcal no està previst, amb caràcter previ, de manera reglamentària, **no és considera adequada a dret la modificació del Decret 3/2016 proposta, sempre que aquesta supose una priorització de les mancomunitats d'àmbit comarcal per a beneficiar-les de partides econòmiques corresponents a determinats fons.**

Quarta. Consideracions sobre el contingut del projecte.

Finalment, sense perjudici del qual s'ha exposat en l'anterior punt de l'informe, si s'analitza, exclusivament el contingut del projecte plantejat resulta a més les següents observacions a tindre en compte:

A) A la part expositiva.

En el Preàmbul haurà de substituir-se la referència al Decret 151/2015, de 18 de setembre, per la del Decret 169/2020, de 30 d'octubre, del Consell, d'aprovació del Reglament orgànic i funcional de la Presidència de la Generalitat.

B) A la part dispositiva:

La modificació de l'article 2 relatiu a despeses subvencionables, suposa la incorporació d'un nou apartat denominat «*Capítulo I: Gastos de personal*» designant-se el següent punt i paràgraf com a «*Capítulo II: gastos corrientes en bienes y servicios*». Es recomana que la designació dels apartats dins d'un article no comence amb la indicació «*Capítulo*», ja que pot conduir a error per la seua confusió amb una divisió del text del projecte.

Així mateix es recomana que en la nova redacció de l'article 7 del Decret 3/2016 els apartats que regulen aspectes que s'hagen de diferenciar amb precisió es numeren amb cardinals aràbics.

Finalment, s'observa que, en els dos últims paràgrafs de l'article 7 modificat, el procediment establert per a l'obtenció de la quantia individualitzada de la subvenció corresponent a cada entitat beneficiària recull una sèrie d'operacions, que no permet el càlcul correcte d'aquesta quantitat, en incorporar-se en la segona operació prevista una tercera variable que s'aplica també sobre el total de la quantitat pressupostada, igual que ocorre amb la primera operació.

És el que ha d'informar aquesta Advocacia en compliment del que disposa l'article 5.2. n) de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat en relació amb l'article 165.1 de la LHSPS. Si bé el present informe no té caràcter vinculant, la disposició que se n'aparte haurà de motivar-se en tot cas, conforme a l'article 6.1 de la Llei 10/2005.

L'advocada de la Generalitat