

C/I/4296/2022
PRES 79/2022

INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO ___/2022, DE ___ DE ABRIL, DEL CONSELL, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 198/2021, DE 10 DE DICIEMBRE, DEL CONSELL, DE APROBACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS Y DE CONCESIÓN DIRECTA DE AYUDAS DEL PROGRAMA «BONO VIAJE COMUNITAT VALENCIANA-2022», POR LA COVID-19.

Por la Subsecretaría de Presidencia se ha remitido el proyecto de Decreto del Consell a que se refiere el título anterior en solicitud, con carácter urgente, del informe jurídico de esta Abogacía de la Generalitat, de conformidad con lo que dispone el 168.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda, Sector público Instrumental y de Subvenciones.

El borrador de proyecto de decreto se ha remitido acompañado de copia de la siguiente documentación:

- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto de decreto firmado por el director de Turisme Comunitat Valenciana con fecha 31 de marzo de 2022.
- Memoria económica relativa a la modificación del Decreto 198/2021, firmada por el presidente de Turisme Comunitat Valenciana con fecha 31 de marzo de 2022.
- Ficha informativa de ayudas no sujetas en el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y lista de comprobación para proyectos que el centro gestor considere que no implican ayudas estatales, que se corresponden con los anexos I y II del Decreto 128/2017 de 29 de septiembre del Consell, por el cual se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.



Visto el proyecto de decreto y la documentación remitida se emite el siguiente

INFORME

Primero. Carácter del informe

El informe tiene carácter preceptivo en virtud del artículo 5.2. n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat; en relación con los artículos 165.1 y 168.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHSPS). De conformidad con lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, este informe no tiene carácter vinculante, si bien los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados.

Segundo. Objeto y contenido del proyecto de decreto

Constituye el objeto del presente proyecto de decreto del Consell la modificación del Decreto 198/2021, de 10 de diciembre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y de concesión directa de ayudas del programa "Bono Viaje Comunitat Valenciana-2022" por la Covid-19, publicado en el *DOGV* núm. 9234 de 14 de diciembre de 2021.

El proyecto de decreto contiene un artículo único y dos disposiciones finales, la primera relativa a la habilitación para dictar instrucciones y resoluciones de desarrollo de este decreto, y la segunda sobre los efectos. Culmina el decreto un anexo que recoge la incorporación de un nuevo apartado en uno de los artículos del decreto 198/2021.

En concreto, el contenido de la modificación figura en el anexo del proyecto en los siguientes términos literales:

"Incorporación de un nuevo apartado, el número 4, al artículo 9 del Decreto 198/2021, de 10 de diciembre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas del programa "Bono viaje Comunitat Valenciana 2022" por la covid-19.

-El citado nuevo apartado 4 del artículo 9 queda redactado como sigue:



"Artículo 9. Dotación presupuestario e importe de la ayuda (...)

4. Para garantizar que todas las personas inscritas al Programa puedan optar, una vez se les asigna código promocional, a ambas modalidades de viajes (de corta y larga estancia) durante toda la vigencia del Programa del Bono Viaje CV 2022, se faculta a la Presidencia de Turisme Comunitat Valenciana para modificar el porcentaje del presupuesto inicialmente asignado a cada periodo y modalidad de viaje mediante la realización de las correspondientes modificaciones de reservas de gasto".

La redacción actual del artículo 9 del Decreto 198/2021 es la siguiente:

"Artículo 9. Dotación presupuestaria e importe de la ayuda

1. El importe global máximo de las ayudas a conceder derivadas del presente decreto asciende a 15.000.000,00 euros, condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022 a favor de la entidad 22 «Turisme Comunitat Valenciana», capítulo IV, línea de subvención S0869000.

2. El importe de la ayuda a otorgar vendrá establecido en función del número de noches de la estancia turística objeto de reserva. Con base en ello, la intensidad de la ayuda y el importe de la misma será:

a) Del 50% y hasta un máximo de 400,00 euros para estancias de entre 2 y 4 noches.

b) Del 60% y hasta un máximo de 600,00 euros para estancias de 5 o más noches.

3. La distribución, durante 2022, de la dotación presupuestaria del programa estará vinculada a los dos periodos de uso de servicios turísticos objeto de subvención establecidos en el apartado 3 del artículo 7 de este decreto, así como a las dos modalidades de viajes a realizar en función de la duración de la estancia turística, modalidades descritas en el apartado anterior de este artículo. Dicha distribución será la siguiente:

a) Hasta un máximo de 10 millones de euros para el periodo comprendido entre el 17 de enero de 2022 y el 31 de mayo de 2022, correspondiendo el 60% de dicho importe a estancias turísticas de 5 o más noches.

b) Hasta un máximo de 5 millones de euros para el periodo comprendido entre el 19 de septiembre de 2022 y el 23 de diciembre de 2022, correspondiendo el 60% de dicho importe a



estancias turísticas de 5 o más noches. Dicho importe global máximo podrá verse incrementado por la incorporación del remanente presupuestario que pudiera generarse, fruto de las minoraciones o revocaciones de ayudas otorgadas durante el periodo anterior.

4. El importe de la ayuda concedida será deducido a la persona beneficiaria en la factura correspondiente a los servicios, objeto de subvención, por los establecimientos de alojamiento turístico y agencias de viajes. Una vez prestado el servicio y presentada la justificación correspondiente conforme a lo señalado en el artículo 12, las ayudas serán abonadas por Turisme Comunitat Valenciana al establecimiento de alojamiento turístico o agencia de viajes con el que la persona usuaria del Bono Viaje haya realizado su reserva”.

Respecto de la modificación propuesta, el informe justificativo de necesidad y oportunidad que se acompaña al expediente constata que:

“[...] el 88% de las personas inscritas en el mismo que han recibido un código promocional y este ha sido canjeado por un bono viaje mediante la realización de la correspondiente reserva de viaje turístico en un alojamiento turístico o agencia de viajes de los adheridos al Programa, han optado por una estancia de entre 2 y 4 noches, hecho que ha conllevado que la partida presupuestada destinada a tal fin para el periodo de referencia (4 millones de euros) esté próxima a agotarse, imposibilitando con ello la realización de estancias que no tengan una duración superior a las 5 noches [...]”.

En tal sentido, continua exponiendo el informe que:

“[...] ante la necesidad de facilitar que las personas perceptoras de un código promocional realicen viajes turísticos de cualquiera de las dos modalidades contempladas en el Decreto 198/2021, con el objetivo de mantener los objetivos y finalidad del Programa Bono Viaje CV 2022, así como facilitar el ejercicio de la expectativa de derecho de uso del referido bono que han adquirido ya las más de 50.000 personas inscritas y a la espera de canjear su código promocional por un viaje turístico de cualquiera de las dos modalidades que contempla el Programa, esto es, de corta o larga estancia, se hace necesario modificar el contenido del artículo 9 (Dotación presupuestaria e importe de la ayuda) del referido Decreto incorporando un nuevo apartado, el



número 4, que faculte a faculte a la Presidencia de Turisme Comunitat Valenciana a modificar el porcentaje del presupuesto inicialmente asignado a cada periodo y modalidad de viaje mediante la realización de las correspondientes modificaciones de reservas de gasto”.

Tercero. Marco jurídico

Se parte de la premisa que el decreto objeto de modificación tiene carácter de acto administrativo. En este sentido, entendemos que el acto de la Administración pública sujeto a Derecho público es ejecutivo y ejecutorio (art. 38 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), de forma que tales actos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten salvo que en ellos se disponga otra cosa (art. 39 de la Ley 39/2015). La presunción de legalidad o validez del acto administrativo, en virtud de la cual se presume que aquel es conforme al ordenamiento jurídico, es un rasgo esencial del mismo sea cual sea el ámbito sectorial en el que se produzca.

La modificación irregular de un acto administrativo sí que participa de una quiebra de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) así como del principio de confianza legítima tal y como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2002, Rec. 9281/1996, que entiende que ese principio de protección a la confianza legítima, junto con la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la autoridad pública no puede adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en sus decisiones y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones.

Ahora bien, el principio de invariabilidad no significa que la Administración carezca de potestades para alterar lo resuelto. En primer lugar, puede hacerlo a través de los recursos interpuestos contra sus actos, pero puede hacerlo también mediante el ejercicio de la potestad de revisión de oficio de sus propios actos (art. 107 de la Ley 39/2015), la revocación de sus actos de gravamen o desfavorables (art. 109.1) y la rectificación (art 109.2).



La propia configuración legal de la facultad de revisión de sus actos por las Administraciones y los términos empleados al establecer los límites a los que se encuentra sometida la posibilidad de revisión imponen *"un particular esfuerzo interpretativo para delimitar la definitiva significación y alcance del precepto, así como su encaje con otras instituciones de Derecho Administrativo"* (STSJ de Andalucía – Sevilla, de 5 de junio de 2001).

La confrontación entre legalidad y seguridad jurídica supone, y ese es el sentido en el que han de entenderse los límites establecidos en el art. 110 Ley 39/2015, que la revisión de actos es un procedimiento excepcional y del que debe hacerse un uso restrictivo.

El carácter excepcional del procedimiento de oficio conlleva necesariamente no solo una interpretación restrictiva en su uso, sino también la absoluta necesidad de especificar claramente los motivos en que se sustenta la pretensión revisoria (STS de 9 de junio de 2008 [j 2]).

Este carácter excepcional se basa entre otros en la denominada doctrina de los actos propios. En este sentido, según la SAN 13.6.87: *"Las resoluciones de la Administración sobre peticiones no pueden, aunque constituyan un acto desligado de otro anterior, perjudicar los derechos subjetivos nacidos del acto firme anterior, ya que lo contrario supondría que la Administración goza del privilegio de ir contra sus propios actos, reafirmandose con ello la doctrina de la irrevocabilidad de los actos administrativos cuando declaren o reconozcan derechos a terceros, porque la Administración no puede desconocer, contradecir, ni alterar, mediante la emanación de un acto posterior expreso, la situación jurídica consolidada al amparo del texto originario"*.

Se entiende por tanto, que la Administración no puede alterar situaciones jurídicas creadas por un acto anterior, definitivo y firme, declarativo de derechos, al venir obligada por este, en tanto no sea revocado o anulado a través de los procedimientos legales de revisión previstos legalmente (STS 21 enero 89).



En este sentido, la revocación de actos se contempla en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015 con el siguiente tenor literal:

"1. Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

Cuarto. Procedimiento

Respecto al procedimiento aplicable para aprobar una modificación de un decreto tramitado con arreglo y al amparo del procedimiento establecido en el artículo 168.1C) de la LHSPS se considera que deben seguirse los trámites procedimentales previstos en el mismo. Así, debe constar el previo informe de la conselleria que tenga asignadas las competencias en materia de hacienda.

El artículo 168 de la LHSPS también dispone que el expediente incluirá necesariamente una memoria del órgano gestor de la subvención competente por razón de la materia. En el expediente consta memoria justificativa suscrita por el director de Turisme Comunitat Valenciana. Consta también una memoria económica, firmada por el presidente de Turisme Comunitat Valenciana.

Por otro lado, se ha dado cumplimiento a lo que prevé el Decreto 198/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el cual se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

Finalmente, se precisa que el artículo 168.2) de la LHSPS y el artículo 9.3 de la LGS exigen la publicación en el *DOGV*.

Quinto. Consideración sobre el contenido del proyecto

Salvaguardando en todo caso la consideración del Decreto 198/2021 regulador de ayudas directas como un acto administrativo y la invariabilidad del mismo, salvo en los casos que se han expuesto, en aras todo ello a la protección de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica; se considera que ha de estar suficientemente justificado en el expediente que la modificación



propuesta no altera ni la naturaleza ni la finalidad originaria del acto administrativo. La modificación introducida únicamente debe suponer una adaptación del contenido del decreto, con la finalidad de evitar los efectos desfavorables que ocasiona la reserva del 60% de la dotación presupuestaria para estancias turísticas de 5 o más noches, y facilitar la adecuada distribución del crédito disponible entre las dos modalidades establecidas (para estancias de entre 2 y 4 noches y para estancias de 5 o más noches). Todo ello, siempre y cuando se pueda justificar y garantizar que la modificación no afectará desfavorablemente, en ningún caso, a los solicitantes y potenciales beneficiarios de las ayudas de la modalidad prevista para las estancias de 5 o más noches.

Respecto del contenido concreto del proyecto de modificación se efectúan las siguientes observaciones:

I. Deberá darse contenido al artículo único del proyecto, ya que parece que solamente se menciona su título.

En el artículo único se indica que la modificación se efectúa del apartado 3 del artículo 9. Sin embargo, en el anexo del proyecto se hace alusión a la incorporación de un nuevo apartado, el número 4 de ese mismo artículo. Deberá resolverse en todo caso esta incongruencia.

II. Es preciso centrar la atención en la disposición final primera del proyecto de decreto de modificación, relativa a la habilitación a la presidencia de Turisme Comunitat Valenciana para dictar instrucciones y resoluciones de desarrollo de este decreto. Teniendo en cuenta que esta habilitación ya existe en el decreto inicial con similar contenido se considera innecesaria su incorporación en este proyecto de modificación.

III. En el anexo se indica la incorporación de un nuevo apartado, definido como número 4 al artículo 9 del Decreto 198/2021. No obstante, el artículo 9 ya cuenta con un apartado configurado con el número 4. Es necesario que se corrija de forma adecuada la ubicación de la modificación propuesta dentro del artículo 9.



Por otro lado, se hace alusión a dos modalidades definidas como corta y larga estancia. Sin embargo, esta denominación no figura como tal en el Decreto 198/2021. Por tanto, es necesario que en el proyecto de modificación las modalidades se identifiquen tal y como lo hace el Decreto 198/2021, es decir, como estancias de entre 2 y 4 noches y estancias de 5 o más noches.

Es cuanto se informa por esta Abogacía, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5.2. n) de la citada Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en relación con los artículos 165.1 y 168.2 de la LHSPS; haciendo constar que el presente informe no tienen carácter vinculante, si bien los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados, conforme al artículo 6.1 de la Ley 10/2005.

Valencia, 1 de abril de 2022

LA DIRECTORA GENERAL DE LA ABOGACIA

GENERAL DE LA GENERALITAT