

C//12091/2022

PRES 276/2022

INFORME AL PROYECTO DE DECRETO LEY, DEL CONSELL, DE APROBACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS Y CONCESIÓN DIRECTA DE AYUDAS COMPLEMENTARIAS PARA ACTUACIONES DE COMPETENCIA LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMARCA DE LA VEGA BAJA DEL SEGURA Y CREVILLEN (ALICANTE), PARA FACILITAR LA INVERSIÓN EN ACTUACIONES URBANAS SOSTENIBLES, EN EL MARCO DEL PLAN «VEGA RENHACE», POR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y LA NECESIDAD URGENTE DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA.

Por la Subsecretaria de Presidencia se solicita con fecha 5 de octubre de 2022, informe de la Abogacía General de Generalitat sobre el proyecto de Decreto Ley de referencia.

A la solicitud de informe se acompaña:

- 1.- Borrador del proyecto de Decreto Ley.
- 2.- Resolución de inicio del secretario autonómico de Presidencia que actúa por delegación del president, según el apartado primero a) de la Resolución de 17 de febrero de 2022, del president de la Generalitat, por la que se delegan determinadas atribuciones en distintos órganos de la administración de la Generalitat, suscrita con fecha 29 de septiembre de 2022, en la que se encomienda la elaboración del proyecto de Decreto Ley a la Dirección General de Administración Local y la tramitación a la Subsecretaría de Presidencia.
3. Memoria económica suscrita por el director general de Administración Local con fecha 4 de octubre de 2022.

4.- Informe de necesidad y oportunidad suscrito por el director general de Administración Local, con fecha 5 de octubre de 2022.

5.- Informe sobre la innecesariedad del trámite de consulta previa suscrito por el director general de Administración Local, con fecha 29 de septiembre de 2022.

6.- Informe de impacto en la normativa de infancia y la adolescencia y el impacto en la normativa en materia de familia previstos en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, disposición adicional décima de protección a las familias numerosas y el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección Jurídica del menor, en el que se indica que la norma proyectada no tiene impacto en la infancia, la adolescencia o la familia, suscrito por el director general de Administración Local con fecha 4 de octubre de 2022.

7.- Informe sobre la innecesariedad del informe previsto en el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, suscrito por el director general de Administración Local, con fecha 4 de octubre de 2022.

8.- Informe de huella de grupos de interés suscrito por el director general de Administración Local, con fecha 4 de octubre de 2022 en el que se afirma que previamente o a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo no se han producido actividades de influencia por lo que se emite informe de huella de grupos de interés negativo.

9.- Informe justificativo sobre las causas de no sujeción al artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y fichas informativas de ayudas no sujetas al artículo 107.1 del TFUE, que se corresponden con el anexo I 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 y remisión de la documentación oportuna a la Dirección General de Fondos Europeos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.5 del citado Decreto 128/2017, suscrito con fecha 3 de octubre de 2020, por el subsecretario de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

Por registro departamental, con asunto “Documentación complementaria solicitud urgente informe Decreto Ley Pla Vega Renhace”, y sin oficio de la Subsecretaria, remitido por “COAT Presidencia” se reciben, con fecha 6 de octubre de 2022, los siguientes documentos:

1.-Nuevo borrador de proyecto de decreto-Ley.

2.-Resolución de 3 de octubre de 2022, de la Presidencia de la Generalitat, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto Ley del Consell de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas complementarias para actuaciones de competencia local en los municipios de la comarca del Baix Segura y Crevillent (Alicante) para facilitar la inversión en actuaciones urbanas sostenibles en el marco del plan “Vega Renhace”, por la emergencia climática y la necesidad urgente de reactivación económica, suscrita por el Secretario Autonómico de Presidencia, por delegación del president de la Generalitat, en la que se encomienda la elaboración del proyecto de decreto-ley a la Dirección General de Administración Local y la tramitación a la Subsecretaría de Presidencia.

3.-Informe justificativo sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de decreto Ley del Consell suscrito por el director general de Administración Local con fecha 5 de octubre de 2022.

4.-Memoria económica del proyecto de Decreto Ley suscrita por el director general de Administración Local, con fecha 5 de octubre de 2022.

5.-Ficha de impacto presupuestario.

Examinada la documentación remitida y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley 10/2005) y del artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley 5/1983), se emite el siguiente,

INFORME

Primero. Carácter del informe.

El presente informe es preceptivo según lo establecido en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005 y el artículo 42 de la Ley 5/1983. De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, el informe no es vinculante, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados.

Segundo. Justificación de la utilización del Decreto-Ley

La posibilidad de que el Consell adopte Decretos Leyes está prevista en el artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana que establece que *“Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.”*

Por su parte, el artículo 86 de la Constitución establece que los Decretos Leyes *“no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”*. Además, preceptúa que los Decretos Leyes *“deberán ser inmediatamente*

sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación” que “habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario” sin perjuicio de que durante dicho plazo las Cortes puedan “tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

Por su parte, el artículo 58 de la Ley 5/1983, dispone que *“en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Consell podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que adoptarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y en el Estatut d’Autonomia y al régimen electoral general de la Comunitat Valenciana”*. Igualmente, dispone la citada Ley que *“los Decretos Leyes deberán ser inmediatamente sometidos al debate y votación de la totalidad en Les Corts sobre su convalidación o derogación, dentro del plazo de los treinta días siguientes a su promulgación”*, así como que *“en el plazo establecido en el número anterior, Les Corts podrán acordar la tramitación de los Decretos-Leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”* y que *“la convalidación, derogación o tramitación como proyectos de ley de los Decretos Leyes aprobados por el Consell se regirá por lo que disponga el Reglamento de Les Corts”*

Al respecto, cabe recordar la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia número 182/1997, de 28 octubre, que determina los requisitos constitucionales del Decreto Ley, y dice que *«en la medida en que [...] supone la sustitución del Parlamento por el Gobierno y constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, se hace preciso controlar adecuadamente la concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en el artículo 86 CE entre los que se encuentra la existencia del hecho habilitante, esto es, una situación “de extraordinaria y urgente necesidad”*. Es evidente, añade, que *«el*

concepto “extraordinaria y urgente necesidad” que se contiene en la Constitución, no es, en modo alguno una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-Leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del estado, es función propia de este Tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» (STC 29/1982, fundamento jurídico 3.o) y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución»

No obstante, continua la sentencia afirmando que *«El control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86. 2 C.E.)»*

Según consta en la parte expositiva del proyecto de Decreto Ley, los motivos de urgencia se basan en la necesidad de preparar los territorios del litoral y la limpieza de ríos, canales y sus entornos para nuevos episodios meteorológicos de carácter intenso y destructivo para que las entidades sean capaces de asumirlo. Se considera que se requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía ordinaria, puesto que este tipo de situaciones de lluvias torrenciales y graves efectos meteorológicos, aunque extraordinarios, se están produciendo, cada vez con mayor frecuencia.

Por otra parte, se dice en el proyecto de Decreto-ley que el carácter

extraordinario deriva de la situación de crisis económica y financiera de la zona generada en parte por el brote de SAS-CoV2, que provocó que las consecuencias del episodio de la DANA 2019 no pudieran ser resueltas y de agravase su impacto negativo influyendo de manera desfavorable en la tasa de desempleo. Dicha situación ha empeorado por la crisis financiera y energética derivada de la invasión de Ucrania, por lo que la situación económica de la zona, es grave y extraordinaria por la concurrencia de estos tres factores, difíciles de prever.

En cuanto a estos presupuestos habilitantes para la aprobación del Decreto Ley, como ha dicho el Tribunal Constitucional, es el Gobierno, en nuestro caso, el Consell, el que debe asegurarse mediante el correspondiente juicio político o de oportunidad que se respeta este límite, teniendo en cuenta las situaciones concretas y la conexión entre la adecuación entre tales situaciones y las medidas que el Decreto Ley incorpora.

Por último, también consta en la parte expositiva del Decreto Ley, expresamente, que el mismo no afecta al ordenamiento de las Instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al derecho electoral general, ya que estos son los límites de regulación material del instrumento jurídico escogido.

Tercero. Marco competencial

El Decreto Ley, según consta en el Proyecto es a propuesta del president de la Generalitat.

En cuanto a la competencia de Presidencia de la Generalitat, el artículo 12 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell atribuye a la Presidencia la dirección y coordinación de la acción del Consell.

Por otra parte, el 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 asigna a la Presidencia de la Generalitat, el impulso de la acción interdepartamental del Consell, así como las de administración local.

Por su parte, el Decreto 169/2021, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalitat dispone que la Dirección General de Administración Local ejerce entre otras funciones la *“promoción de acciones en el ámbito municipal que otorgan valor añadido a la acción municipal”*.

Cuarto. Sobre el contenido y estructura del proyecto de Decreto Ley

El proyecto de Decreto Ley tiene por objeto la aprobación de las bases reguladoras y la concesión directa de ayudas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 c) de la LGS y el artículo 168.1 C) de la LHPSPIS.

El artículo 168.1 c) de la LHPSPS dispone que *“De acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: [...]C) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social o económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. El Consell aprobará mediante Decreto, a propuesta de la conselleria competente por razón de la materia y previo informe de la conselleria que tenga asignadas las competencias en materia de hacienda, las bases reguladoras a aplicar en cada caso, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general, se publicarán en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana”*

En el presente caso, las bases reguladoras de la subvención se aprueban por el Decreto Ley, y desde el punto de vista de la necesidad y eficacia de la norma se deberá justificar la necesidad de que la aprobación de las bases reguladoras se instrumente a través de un Decreto ley y no a través del procedimiento previsto en el artículo 168.1 C) de la LHPSPS, esto es mediante un Decreto del Consell.

En cuanto a la estructura, el proyecto contiene una parte expositiva y una parte dispositiva, compuesta por un articulado (quince artículos) y una parte final (dos disposiciones finales).

Respecto al contenido del Decreto-Ley se hacen las siguientes consideraciones:

1.- En el Preámbulo y en el artículo 4 del proyecto de Decreto Ley, apartado 1 se indica que “las ayudas previstas en esta norma se articulan en forma de subvenciones de concesión directa, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 22.2 c) y 28, apartados 2 y 3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS).

El artículo 28, apartados 2 y 3 de la LGS no tiene la consideración de legislación básica de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera de la LGS y prevé, por tanto, normas que son aplicables a la administración del estado y sobre las que la Comunitat Valenciana dispone de regulación propia, contenida en este caso en el artículo 168.1 C) de la LGS.

En consecuencia, dado que el citado artículo no es de aplicación en el ámbito de la Generalitat procede que se suprima su mención.

2.- En el artículo 5, apartado 3 del proyecto se exime a los ayuntamientos de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y ante la seguridad social y de ser deudores por reintegro de subvenciones ante la administración.

El artículo 13 de la LGS, de carácter básico, establece que por la naturaleza de la subvención, la normativa reguladora de la subvención podrá exceptuar de la necesidad de que el beneficiario de la subvención no incurra en las circunstancias que recoge, entre las que se encuentra “no hallarse al corriente en las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social” y “no hallarse al corriente en las obligaciones por reintegro de subvenciones”.

En consecuencia, deberá quedar acreditado en el expediente que la naturaleza de la subvención justifica dicha exención en las bases reguladoras.

3.- El artículo 15 del proyecto de Decreto crea una comisión mixta de seguimiento de las ayudas.

Se deben redactar sus funciones de manera que quede claro que no se refieren a la verificación de la justificación de las ayudas que corresponde de acuerdo con el artículo 6 del proyecto a la persona titular de la Subsecretaria competente

en materia de obras públicas.

Quinto. Sobre la tramitación del proyecto de Decreto-Ley

Ante la ausencia de una regulación expresa del procedimiento para la tramitación de los decretos leyes, resulta de aplicación lo previsto en el artículo 42 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell, relativo a la elaboración, aprobación y remisión de los proyectos de ley a les Corts. Y atendiendo al carácter urgente y extraordinario inherente y necesario a todo Decreto Ley, el apartado 6 del artículo 42, establece que por razones de urgencia, el Consell podrá prescindir de los trámites del apartado 4 del mismo precepto (primera elevación del proyecto al Consell para que decida sobre los trámites posteriores y las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar), siendo únicamente exigibles en este supuesto los trámites que tengan carácter preceptivo y una vez evacuados estos, el Consell aprobará directamente el proyecto normativo y lo remitirá a les Corts.

Vistos los trámites realizados, y teniendo en cuenta los documentos recibidos por registro departamental que de acuerdo al iter temporal parecen sustituir a los recibidos con la solicitud de informe de la Subsecretaria, se hacen las siguientes observaciones:

- 1.-** Con carácter general debe respetarse la coherencia del iter procedimental, pues constan al menos en la documentación remitida a esta Abogacía, documentos relativos a los mismos trámites evacuados en fechas diferentes sin justificación de su realización.
- 2.-** No consta en el expediente remitido a esta Abogacía, el informe de la Conselleria con competencias en materia de Hacienda, preceptivo y vinculante respecto a la adecuación del proyecto a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, conforme dispone el artículo 26 de la LHSPS.

3.- Se debe tener en cuenta que el artículo 21.2 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana dispone que *«Si previamente o a lo largo del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto del Consell no se han producido actividades de influencia relacionadas con el anteproyecto o proyecto, la subsecretaria de la conselleria competente para su tramitación emitirá informe de huella de los grupos de interés negativo»*.

Por tanto, el citado informe deberá ser suscrito por la Subsecretaria de la Presidencia y no por el director general de Administración Local, que es el que firma el documento que consta en el expediente.

4.- No consta en el expediente remitido a esta Abogacía el informe de impacto de género. El citado informe es preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

5.- No consta el informe justificativo de no realizar los trámites de información y audiencia públicas.

6.- Consta, como se ha dicho, informe suscrito con fecha 4 de octubre de 2022, por el director general de Administración Local, sobre la innecesariedad del trámite de alegaciones a las Consellerias.

A la vista del informe, esta Abogacía recomienda que al menos se dé audiencia a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, pues el decreto ley le asigna competencias en relación con la tramitación de las subvenciones.

7.- El informe justificativo sobre las causas de no sujeción al artículo 107.1 del TFUE, así como las fichas informativas de las ayudas aparece en el expediente

suscrito por el subsecretario de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por lo que deberá firmarse por el órgano competente para la tramitación del expediente

Por otra parte, el importe máximo de las ayudas que se indica en el informe y en las citadas fichas no se corresponde con el previsto en el borrador de proyecto de Decreto Ley.

Es lo que debe informar esta Abogacía, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Si bien el presente informe no tiene carácter vinculante, los actos y resoluciones que se aparten de él habrán de motivarse, conforme al artículo 6.1 de la Ley 10/2005.

LA ABOGADA COORDINADORA