

C//I/893/2023

PRES 13/2023

Asunto: Informe de la Abogacía General de la Generalitat sobre el proyecto de Decreto del Consell por el que se modifica el Decreto 142/2020, de 25 de septiembre, del Consell, de Regulación de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para municipios turísticos de la Comunitat Valenciana.

Por la Subsecretaria de Presidencia se solicita informe de la Abogacía General de la Generalitat sobre el proyecto de Decreto del Consell que se referencia en el título.

Examinada la documentación remitida y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 10/2005, de la Generalitat de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley 10/2005) y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía de la Generalitat (en adelante Decreto 84/2006), se emite el siguiente,

INFORME

Primero.- Carácter del informe.

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, en relación con el artículo 43.1.e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell (en adelante Ley 5/1983). 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 del proyecto de Decreto.

El objeto del proyecto de Decreto, según dispone su artículo único, es modificar el Decreto 142/2020, de 25 de septiembre, del Consell, de regulación de la línea

específica del Fondo de Cooperación Municipal para municipios turísticos de la Comunitat Valenciana (en adelante Decreto 142/2020). Concretamente, se modifican los artículos 1, 4, 6 y 8 del citado Decreto y se derogan las disposiciones transitorias primera y segunda.

En la parte dispositiva del proyecto se indica que las modificaciones pretenden, fundamentalmente, incorporar las nuevas categorías de municipio turístico derivadas de los nuevos criterios establecidos en el Decreto 203/2021, de 17 de diciembre, del Consell, de modificación del Decreto 5/2020, de 10 de enero, del Consell, de regulación del estatuto del municipio turístico de la Comunitat Valenciana (en adelante Decreto 203/2021), recuperar como criterio de asignación los kilómetros de playa con los que pudiera contar el municipio, criterio que en el Decreto 142/2020 se estableció únicamente de manera transitoria y prever la posibilidad que de la diputaciones puedan aportar a la línea específica una consignación anual superior a la aportada por Turisme Comunitat Valenciana.

Tercero.- Marco jurídico y competencial y antecedentes.

En lo que se refiere a la competencia material para dictar la norma, el artículo 49.1.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local y el artículo 49.1.12, la competencia exclusiva en materia de turismo.

Al president, le corresponde la iniciativa para proponer al Consell la aprobación del Decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 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, que asigna a la Presidencia de la Generalitat, entre otras, las competencias en materia de turismo y de régimen local.

La modificación del Decreto 142/2020 le compete al Consell que lo aprobó, pues es el titular de la potestad reglamentaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Consell y al president de la Generalitat, la iniciativa para proponer la citada aprobación de acuerdo con los mismos títulos

competenciales citados.

En cuanto a la regulación general del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana, del que el Decreto 142/2020, regula una línea específica, el artículo 64.3 del EACV dispone que *“para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal”*.

El citado Fondo se creó mediante la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 8/2010) y su regulación se desarrolló mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el fondo incondicionado de la Comunitat Valenciana (en adelante Decreto 51/2017).

Se completa la normativa con la regulación de líneas específicas en materia de despoblamiento y en materia turística mediante el Decreto 182/2018, de 10 de octubre, por el que se regula la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana para la lucha contra el despoblamiento de los municipios de la Comunitat valenciana y el Decreto 142/2020.

Con posterioridad, se dicta la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (en adelante ley 5/2021), algunos de cuyos preceptos han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional por providencia de 11 de marzo de 2022.

Su disposición derogatoria única deroga el Capítulo II del Título XI de la Ley 8/2010, es decir el artículo 201 sobre la creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana. Igualmente deroga el Decreto 51/2017, dejando vigente, en lo que no contradiga la Ley, las disposiciones contenidas en el capítulo II.

Y en cuanto al Decreto 142/2020, que es el que el proyecto que se informa pretende modificar, se mantiene en vigor en aquello que no contradiga la citada ley.

Cuarto.- Procedimiento.

El proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley del Consell, adoptará la forma de Decreto del Consell y su tramitación se debe ajustar a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), a la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante Ley 1/2022), a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley del Consell, y a las previsiones de los capítulos I y III del Título III "Procedimiento de elaboración de los proyectos normativos" del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, que regula la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009), de acuerdo con el siguiente iter procedimental:

-Consulta previa a través del portal web de la Conselleria en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectados por la futura norma acerca de los problemas que se pretende solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Podrá prescindirse del trámite de consulta previa en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

-Iniciación mediante resolución de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia con indicación del objeto de regulación y designación del órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación.

- Emisión e incorporación al expediente de cuantos estudios e informes justifiquen su necesidad y oportunidad (memoria justificativa del proyecto o informe de necesidad y oportunidad) así como una memoria económica sobre la

estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración como consecuencia de la adopción de la norma o, en su defecto, informe sobre la ausencia de tal coste o gasto.

-Formulación e incorporación del proyecto de disposición por el órgano competente (el designado para su tramitación).

-Constancia de la remisión, en su caso, de copia del expediente a las consellerias en cuyo ámbito competencial pudiera incidir el proyecto, para la emisión de informe en el plazo de diez días.

-Trámite de audiencia con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades y trámite de audiencia durante quince días a las organizaciones/asociaciones representativas de intereses afectados por la norma pudiendo omitirse estos trámites cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

-Petición de informes necesarios y autorizaciones o dictámenes previos preceptivos. En este caso, resulta preceptivo el informe de impacto de género (ex. Artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat para la Igualdad entre Mujeres y Hombres), el informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia (ex. artículo 22 quinquies de la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, artículos 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la Adolescencia y la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas), el 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, el informe de huella de los grupos de interés de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 19 de la ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la

Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 25/2018) y en los artículo 21 y 22 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018 (en adelante Decreto 172/2021) y el informe de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (ex. artículo 3.4 del Decreto 12/2016, de 12 de febrero, del Consell, por el que se regula la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias)

- Informe de la Abogacía de la Generalitat a solicitud de la Subsecretaria de la Presidencia o conselleria.

- El informe del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

-Elaboración del texto definitivo dando cuenta razonada de las modificaciones como consecuencia de los dictámenes, así como de los aspectos de tales informes que no se hayan tenido en cuenta.

-Elevación al Consell para su aprobación.

Por lo que respecta al expediente remitido para informe junto con el texto consta la siguiente documentación acreditativa de los siguientes trámites:

1.- Documentación relativa a la consulta previa entre la que se incluye informe suscrito con fecha 11 de noviembre de 2022, por el director general de Turismo en el que se valoran las alegaciones presentadas por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

2.-Propuesta de inicio del expediente relativo a la elaboración del proyecto de Decreto, suscrita con fecha 14 de noviembre de 2022 por el secretario autonómico de Turismo.

3.- Resolución de inicio de la Presidencia de la Generalitat, de fecha 15 de noviembre de 2022, suscrita por el secretario autonómico de Presidencia, por delegación del president, en la que se indica el objeto del proyecto de Decreto y se encomienda la elaboración del proyecto a la dirección general de Turismo y la tramitación a la subsecretaría de la Presidencia de la Generalitat.

4.- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto suscrito con fecha 1 de diciembre de 2022 por el director general de Turismo.

5.-Memoria económica suscrita con fecha 22 de noviembre de 2022, por el director general de Turismo.

6.-Informe sobre impacto de género, suscrito con fecha 24 de noviembre de 2022, por el director general de Turismo, en el que se concluye que el proyecto no tiene impacto en materia de género.

7.- Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia suscrito con fecha 5 de diciembre de 2022, por el director general de Turismo, en el que se concluye que el proyecto tendrá un impacto positivo en la infancia, la adolescencia y la familia, ya que mejora la financiación de los municipios turísticos a efectos de la asignación presupuestaria por parte de otras administraciones, para que dispongan de la dotación adecuada para la prestación de los servicios locales a residentes y turistas e implementar las medidas necesaria para compensar los efectos en el municipio y su desarrollo sostenible en coordinación con la Generalitat, como administración más próxima a la ciudadanía.

8.- Informe sobre la no afectación a las competencias de la Comisión Delegada del Consell, de Inclusión y Derechos Sociales, suscrito con fecha 5 de diciembre de 2022, por el director general de Turismo.

9.- Informe de coordinación informática suscrito con fecha 29 de noviembre de 2022 por el subdirector general de Informática Departamental con el visto bueno del director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 30 de noviembre de 2022.

10.- Informe de huella de grupo de interés, de fecha 5 de noviembre de 2022, suscrito por el director general de Turismo, en el que consta que *“ni previamente ni a lo largo del proceso de elaboración de la propuesta de modificación del decreto se han producido actividades de influencia relacionadas con ella, más allá de las actividades de participación ciudadana y audiencia pública que son preceptivas conforme a la normativa vigente aplicable a la elaboración de proyectos normativos”*

11.- Documentación relativa al trámite de audiencia a la Presidencia y a las consellerias que incluye el informe del director general de Turismo de fecha 20 de enero de 2023 en el que se admite la única alegación presentada por el Instituto Valenciano de Estadística de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

12.- Documentación relativa a la información pública del proyecto e informe sobre las alegaciones presentadas firmado con fecha 20 de enero de 2023 por el director general de Turismo.

13.- Informe de huella de grupos de interés negativo suscrito por el subsecretario de Presidencia con fecha 27 de diciembre de 2022.

Y vista la relación de trámites efectuados y la documentación acreditativa de los mismos, procede informar que el proyecto normativo, en general ha seguido la regulación aplicable.

No obstante, no consta en el expediente el informe de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias regulada por el Decreto 12/2016, de 12 de febrero, del Consell.

El artículo 3, apartado 4, del citado Decreto dispone que corresponde a la citada Comisión *“informar preceptivamente acerca de las normas reglamentarias con incidencia en el ámbito local, así como los planes de la Generalitat que afecten al personal, medios materiales o inversiones de las entidades locales de la Comunitat Valenciana”*.

Por otra parte, se expone en el Preámbulo que la iniciativa normativa se ha puesto en conocimiento del Consejo Valenciano de Turismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 9.3 c) de la Ley 15/2018, pero no consta documentación alguna al respecto en el expediente.

Quinto.- Estructura, cuestiones de técnica normativa y contenido.

El proyecto normativo consta de una parte expositiva y una parte dispositiva compuesta por un artículo único, una disposición adicional única, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo en el que se incluye la nueva redacción de los preceptos que se modifican.

En cuanto a las cuestiones de técnica normativa del proyecto y teniendo en cuenta las previsiones del Título II (artículos 2 a 38) del Decreto 24/2009, que tienen el carácter de directrices o normas orientadoras y carecen del rango reglamentario, contenido y estructura del proyecto se hacen las siguientes observaciones y consideraciones:

1.- El artículo 3.4 del Decreto 24/2009, establece que *“las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones”*

En el presente caso, sería muy recomendable la aprobación de una nueva disposición completa, teniendo en cuenta, además, como se ha dicho ya en el apartado de antecedentes de este informe, que el proyecto que se pretende aprobar modificará un Decreto que desarrollaba normativa ya derogada y que continua en vigor en aquello que no se oponga a lo dispuesto en la Ley 5/2021.

2.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.2 del Decreto 24/2009, la parte expositiva de los decretos del Consell se debe denominar “Preámbulo”

En cuanto al contenido se hacen las siguientes observaciones:

1.- En el Preámbulo se debe corregir la errata de su penúltimo párrafo y sustituir “la nueva...” por “las nuevas”.

También, en el Preámbulo se deberá citar la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana que en su artículo 59 recoge los principios de buena regulación a los que debe ajustarse el Consell en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, así como la exigencia de que *“la adecuación a estos principios de los anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamento debe estar suficientemente justificada en la exposición de motivos o el preámbulo correspondientes”*

Por último, se recomienda citar las competencias en materia de régimen local del president de la Generalitat.

2.- Se recomienda que en el artículo único del proyecto de Decreto se haga una referencia al Anexo que contiene la nueva redacción de los preceptos.

3.- En el apartado dos del anexo del proyecto de Decreto se incluye la nueva redacción del artículo 4 del Decreto 142/2020, relativo a los beneficiarios de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para municipios turísticos, y se indica que serán beneficiarios los municipios que cumplan por un lado con los requisitos previstos en el artículo 5 del del Decreto 51/2017 y por otro los requisitos específicos que se exigen en el artículo 4 del propio Decreto 142/2020.

Como se ha dicho ya en este informe, el Decreto 51/2017 desarrolló en su día el artículo 201 de la Ley 8/2010 y su Título II, en el que se incardina el artículo 5, está en vigor en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley 5/2021.

El contenido del artículo 5 citado no se opone, obviamente, a la Ley 5/2020, toda vez que su contenido es prácticamente idéntico al establecido en el artículo 4 de la Ley, con la única diferencia que utiliza el término “entidades beneficiarias” en lugar de “beneficiarios”.

No obstante, esta Abogacía considera que, dado que la regulación está contenida en la Ley 5/2020, se debe hacer referencia al artículo 4 de esta Ley en lugar de al artículo 5 del Decreto 51/2017.

Por otra parte, se recomienda que se titule el apartado “Entidades beneficiarias” como se refiere a los beneficiarios el artículo 6 del proyecto de Decreto.

4.- En el apartado 3 del Anexo se incluye la nueva redacción del artículo 6 y en dicho artículo se hace referencia a la Comisión de Seguimiento prevista en la Ley 5/2021.

La Comisión de Seguimiento estaba prevista y regulada en el Capítulo IV del Decreto 51/2017 pero el citado Capítulo fue derogado por la Ley 5/2021.

La ley 5/2021 crea y regula en su Capítulo II, la Comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, cuya composición tiene rango reglamentario conforme a lo previsto en la disposición final primera de la Ley 5/2021.

La citada Comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana se crea como el órgano de participación encargado de la implementación, el seguimiento y control de la ejecución anual del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana y en el procedimiento de distribución de la cuantía presupuestada por la Generalitat, previsto en el artículo 6 de la Ley 5/2021, está previsto que antes de dictarse la correspondiente resolución de asignación de cuantías se ponga en conocimiento de la citada Comisión.

Por tanto, en el artículo 6 del proyecto de Decreto se deberá hacer referencia, en su caso, a la Comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, en la nueva redacción del artículo 6 del proyecto de Decreto, se observa que se ha suprimido la referencia al órgano que resolverá el pago de la cuantía a las entidades beneficiarias, lo que hace incompleta la regulación del procedimiento y genera inseguridad jurídica, por lo que debe establecerse el órgano que resolverá.

5.- En la disposición final primera titulada “desarrollo reglamentario” se establece que *“se faculta a la persona titular del órgano que tenga atribuidas las competencias en materia de turismo para dictar cuantas disposiciones requieran el desarrollo y ejecución de este decreto”*.

Al respecto, se recuerda que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en su dictamen 385/2020, sobre el proyecto de Decreto del Consell, aprobado como Decreto 142/2020, ya hizo una observación esencial a su disposición final primera redactada en términos prácticamente idénticos.

En concreto el Consell dijo en su dictamen que:

«La disposición final primera, en consonancia con el artículo 33.4 del Decreto 24/2009, del Consell habilita a la “persona titular del órgano que tenga atribuidas las competencias en materia de turismo” a desarrollar reglamentariamente el proyecto de Decreto. Esta habilitación, por su carácter indeterminado, no es compatible con los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, en concreto con los de transparencia y seguridad jurídica.

Como quiera que los titulares de los organismos públicos de la Generalitat carecen de potestad normativa, y teniendo en cuenta la existencia de la entidad de derecho público Turisme Comunitat Valenciana, la disposición final primera debe ser más precisa e indicar quién puede desarrollar reglamentariamente el proyecto de Decreto.

Es necesario recordar, como indicó la Abogacía General de la Generalitat, que, “d’acord amb l’article 28 de la llei 5/1983, del Consell, la potestat reglamentaria en les matèries propies de la conselleria correspon al conseller o consellera; aquests reglamente adoptaran la forma d’ordres de la conselleria. En el cas

que la materia estiga asignada a la presidencia, la potestat reglamentària correspondrà al presidente y adoptará la forma de decret del president”»

Los argumentos expuestos son aplicables al tenor de la disposición final primera del proyecto que se informa, por lo que deberá adaptarse la misma.

Es lo que debe informar esta Abogacía. El presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat tiene carácter preceptivo y no vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente, tal como dispone el artículo 6.1 de la misma Ley 10/2005, antes citada.

LA ABOGADA COORDINADORA