

INFORME JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE DECRETO DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 26/2022, DE 8 DE SEPTIEMBRE, DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA, DE ÁMBITO COMARCAL

El subsecretario de la presidencia de la Generalitat ha remitido a la abogacía general de la Generalitat el proyecto de decreto del president a que se refiere el título anterior para que se emita informe jurídico.

A la solicitud de informe se adjunta la siguiente documentación:

- *Informe sobre la no necesidad del trámite de consulta pública previa y audiencia ciudadana previsto en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas; y en el artículo 14 y siguientes de la ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana y de fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana.*
- *Propuesta de resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, del director general de administración local.*
- *Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, del secretario autonómico de presidencia.*
- *Informe justificativo de la necesidad y conveniencia de aprobación del proyecto de decreto del president, del director general de administración local.*
- *Informe del director general de administración local sobre la inexistencia de gasto y no repercusión presupuestaria del proyecto de decreto del president.*

- *Remisión del proyecto de decreto a la dirección general de fondos europeos de la conselleria de hacienda y modelo económico, de acuerdo con el decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la comisión europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.*
- *Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y la familia de las disposiciones normativas, planes o programas de la Generalitat, del director general de administración local.*
- *Informe del director general de administración local sobre el impacto de género del decreto del president de aprobación de las bases reguladoras.*
- *Informe sobre la no afectación a las competencias de la comisión delegada del Consell de inclusión y derechos sociales del proyecto de decreto.*
- *Comunicación de la subsecretaria de presidencia a las consellerias para que formulen alegaciones al proyecto de decreto del president.*
- *Informe favorable de coordinación informática de la dirección general de tecnologías de la información y las comunicaciones.*
- *Anuncio por el que se somete a información pública el borrador del proyecto de decreto del president de la Generalitat, DOGV 9753/27.12.2023.*
- *Alegaciones de la conselleria de hacienda, economía y administración pública, dirección general de presupuestos.*
- *Escritos de las restantes consellerias indicando que no se formulan alegaciones al proyecto de decreto del president.*
- *Alegaciones de la mancomunidad de la Ribera Alta.*
- *Informe del director general de administración local sobre las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia de las consellerias.*

- *Informe del director general de administración local sobre las alegaciones formuladas en el trámite de información pública del proyecto de decreto del president.*
- *Propuesta de decreto del president de modificación del decreto 26/2022, del president, sin firma.*

Visto el proyecto de decreto y la documentación que se acompaña al expediente, se emite el siguiente informe jurídico.

INFORME

I.- Naturaleza y carácter del informe

El presente informe se emite con carácter preceptivo de acuerdo con el artículo 5. 2. h) de la ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, en relación con el artículo 165.1 de la ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones (de ahora en adelante LHSPS). El informe no es vinculante, en virtud de lo previsto en el artículo 6.1 de la ley 10/2005, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él tendrán que ser motivados.

El artículo 165. 1 dispone que los trámites del procedimiento de elaboración y aprobación de bases reguladoras se evacuarán por vía de urgencia y, por tanto, este informe se emite con carácter urgente.

II.- Objeto del proyecto de decreto del president de la Generalitat

El proyecto de decreto del president de la Generalitat tiene por objeto la modificación del decreto 26/2022, de 8 de septiembre, del president de la Generalitat, por el que se establecen

las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al sostenimiento de las mancomunidades de municipios de la Comunitat Valenciana de ámbito comarcal (DOGV 9429/16.09.2022).

III. Naturaleza del proyecto de decreto. Procedimiento

El proyecto de decreto tiene por objeto, como se ha dicho, la modificación de unas bases reguladoras de subvenciones, que debe tramitarse siguiendo el cauce procedimental para la aprobación de las disposiciones de carácter general. En consecuencia, son de aplicación los preceptos para la elaboración de proyectos normativos, tanto de la legislación básica estatal, como de la normativa la autonómica; es decir, los preceptos básicos de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, el estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, la ley 5/1983, de 30 de diciembre de 1983, del Consell y el decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

La modificación tiene por objeto adaptar las bases reguladoras a la ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana, y al decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones.

IV. Estructura del proyecto de decreto del president de la Generalitat

El proyecto de decreto del president se estructura del siguiente modo:

- *Título*
- *Preámbulo*
- *Artículo único. Modificación del Decreto 26/2022, de 8 de septiembre, del president de la Generalitat, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones*

destinadas al sostenimiento de las mancomunidades de municipios de la Comunitat Valenciana, de ámbito comarcal

- *Disposición adicional única. Repercusión presupuestaria*
- *Disposición final primera. Entrada en vigor*

V. Marco jurídico y competencial

El decreto del president de la Generalitat, cuya modificación se plantea, regula las subvenciones destinadas al sostenimiento de las mancomunidades de municipios de la Comunitat Valenciana, de ámbito comarcal.

V. 1. Competencia material

El art. 49. 1. 8ª del estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución Española; alteraciones de los términos municipales y topónimos. El decreto 10/2023, de 19 de julio, 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 las competencias en materias de administración local. De conformidad con el artículo 17 del decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la presidencia y de las consellerias de la Generalitat, corresponde a la dirección general de administración local ejercer las funciones relativas al estudio, informe y resolución de los asuntos referidos al régimen jurídico, personal, organización, bienes y servicios de las entidades locales y de la organización territorial, y también la tutela financiera de las entidades locales y las políticas en materia de lucha contra la despoblación. Por último, el artículo 14 del decreto 131/2023, de 10 de agosto, del Consell,

por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la presidencia de la Generalitat, la dirección general de administración local ejerce las funciones de gestión de las medidas de fomento y de los fondos de la Generalitat destinados a las entidades locales.

V. 2. Órgano competente para aprobar el proyecto y forma de la disposición

De acuerdo con el artículo 165.1 de la LHPS, las bases reguladoras de las subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia que deberá publicarse en el diari oficial de la Generalitat Valenciana, en adelante DOGV.

A la dirección general de administración local le corresponde, de conformidad con el artículo 70 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, proponer a sus órganos superiores la resolución que estime procedente en asuntos que sean de su competencia y cuya tramitación corresponde a la dirección general.

En consecuencia, corresponde la aprobación de las bases reguladoras al president de la Generalitat, como órgano jerárquico superior del departamento que tiene atribuida la materia, de conformidad con el artículo 165. 1 de la LHPS. De acuerdo con el artículo 34 de la ley 5/1983, de 9 de diciembre, del Consell, la disposición debe adoptar la forma de decreto del president y la propuesta corresponde al director general de administración local.

La resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición corresponde al titular de la secretaría autonómica de presidencia, ya que tiene delegada esa atribución de acuerdo con el número tercero, apartado a) de la resolución de 8 de noviembre de 2023, del president de la Generalitat, por la que delegan determinadas atribuciones en diferentes órganos de la presidencia.

VI. Fundamento de la modificación de las bases reguladoras de 2022

El proyecto de decreto del president sometido a informe tiene por objeto modificar las bases reguladoras de las ayudas dirigidas al sector turístico aprobadas mediante el decreto 4/2017, de 31 de marzo, del president de la Generalitat. La justificación para la intervención regulatoria se fundamenta esencialmente en la necesidad de adaptar las bases reguladoras a la ley 1/2022, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana y al decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones.

VI. 1. Adaptación de las bases reguladoras al decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell

El decreto 118/2022, de 5 de agosto, regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en la convocatoria de ayudas y subvenciones. La disposición transitoria segunda impone la necesidad de adaptar las bases reguladoras a las previsiones del decreto y condiciona las convocatorias futuras a la adaptación de dichas bases:

1. Las bases reguladoras de las subvenciones se adaptarán a las previsiones de este decreto, en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

2. Las convocatorias de subvenciones estarán supeditadas a la adaptación de las respectivas bases reguladoras, para la aplicación de los criterios de responsabilidad social previstos en este decreto.

3. Lo previsto en esta disposición transitoria para las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones, lo será siempre con arreglo a la regulación en la materia contenida en la legislación básica estatal y en la propia de la Comunitat Valenciana.

C/1/766/2024
PRES/3/2024

La adaptación habrá de realizarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma que, de acuerdo con la disposición final única, tendrá lugar a los nueve meses de su publicación en el diario oficial de la Generalitat Valenciana. El decreto se publicó en el DOGV 9405, de 16 de agosto de 2022; y entró en vigor el 16 de mayo de 2023. A partir de esa fecha comenzó el plazo de un año para la adaptación de las bases reguladoras. De acuerdo con la disposición transitoria segunda del decreto 118/2022, no podrán convocarse subvenciones hasta tanto no se haya realizado la adaptación de las bases reguladoras.

El decreto 118/2022 regula las cláusulas de responsabilidad social en el ámbito de las subvenciones en el capítulo III, artículos 19 a 24.

El artículo 19 establece que las bases reguladoras y las convocatorias deberán incluir necesariamente para la ponderación y puntuación de las solicitudes criterios en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y, además, alguno de los criterios que se recogen en el anexo I del decreto. Solo de forma excepcional y previa justificación en el expediente podrán no incluirse estos criterios cuando la naturaleza de la subvención o su objeto no resulte efectiva para la aplicación de estos criterios.

El proyecto de decreto del president de modificación de las bases no modifica el artículo 8 de dichas bases, que regula los criterios de otorgamiento de la subvención. Este artículo fija como criterios de valoración, en primer lugar, el importe de los recursos presupuestarios de la mancomunidad reflejados en los capítulos I y II del presupuesto en vigor; y, en segundo lugar, la población oficial de la mancomunidad publicada por el INE, a fecha 1 de enero del año de la convocatoria

El proyecto de decreto del president de adaptación de las bases reguladoras de 2022 deberá alternativamente, o bien, justificar en el expediente de elaboración y aprobación de la disposición las razones por las cuales la introducción de cláusulas de responsabilidad social no resulta efectiva por la naturaleza de la subvención o por su objeto; o bien, incluir estos criterios, mediante la modificación del artículo 8 del decreto 26/2022, del president, que regula los criterios de otorgamiento de la subvención. Hay que tener en cuenta que el hecho de que los beneficiarios de las ayudas no sean personas físicas no impide por sí mismo la introducción de los criterios de valoración del decreto 1/2022, ya que tratándose ayudas destinadas al sostenimiento de las mancomunidades no resulta imposible *a priori*, o al menos no se justifica en el expediente, introducir estos criterios en relación con la actividad de funcionamiento de las entidades beneficiarias.

El artículo 21 del decreto 118/2022 dispone que las bases reguladoras deberán establecer compromisos específicos de carácter medioambiental, de transparencia, sociales y éticos en la medida en que ello resulte adecuado a la naturaleza de la actividad subvencionada. El proyecto de decreto introduce estos compromisos en el artículo 4.

Por último, el artículo 23 del decreto 118/2018 establece que las bases regularan expresamente el incumplimiento de las normas ambientales y sociales, así como de los compromisos adquiridos por los beneficiarios de la subvención. La verificación del cumplimiento de estos compromisos se ha incorporado al artículo 15 de las bases.

En definitiva, la adaptación de las bases reguladoras al decreto 118/2022 ha de realizarse, en el plazo establecido en la DT 2ª del decreto, pero la adaptación ha de resultar completa y exhaustiva respecto de todos los aspectos de regulación del decreto 118/2022. Las bases que resulten de la adaptación deben incorporar todos los requerimientos que se regulan en el decreto 118/2022 y que contradicen, se oponen o no contemplan las bases que se modifican.

Cuando alguno de estos aspectos no resulte aplicable a la subvención que regula las bases por razón de la naturaleza de la subvención, el expediente administrativo del procedimiento de elaboración de la disposición, deberá motivarlo y justificarlo haciendo constar las razones de la no aplicación; el preámbulo de la disposición deberá también hacer referencia sucintamente a estas razones.

VI. 2. Adaptación de las bases reguladoras a la ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana

El proyecto de decreto del president señala en la parte expositiva que la modificación pretende adaptar las bases a la ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, la parte dispositiva del proyecto de decreto del president no incluye adaptaciones en relación con esta ley. El artículo 17 del decreto 26/2022, del president establecía ya las obligaciones de publicidad activa previstas en la ley 1/2022, pese a que la fecha de publicación del decreto 26/2022 se publicó dentro del período de *vacatio legis* de la ley 1/2022. La disposición final tercera de la ley 1/2022 establecía que la entrada en vigor del capítulo II del título I, relativo a la publicidad activa, entraría en vigor a los doce meses de la publicación de la ley. La ley se publicó en el DOGV 9323, de 22 de abril de 2022. Deberá revisarse, por tanto, si la referencia a la adaptación del decreto del president a la ley 1/2022 resulta congruente en el preámbulo del proyecto de decreto del president.

VII. Consideraciones sobre la estructura del decreto del president y sobre técnica normativa

Hay que señalar que, desde el punto de vista de la técnica normativa, la aprobación de nuevas disposiciones debe primar sobre el mantenimiento de la norma y sus modificaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre

forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat. El impacto de la modificación, que modifica cinco artículos y la disposición final primera, en una norma original de 19 artículos puede hacer más aconsejable la aprobación de unas nuevas bases reguladoras frente a la modificación de las existentes.

VIII. Consideraciones sobre el texto de la disposición

Título de la disposición

El título del proyecto debe referirse al decreto 26/2022 especificando que se trata de un *decreto del president de la Generalitat*, ya que se ha omitido esta referencia.

Disposición final

La disposición final del proyecto de decreto debe titularse disposición final *única*, no disposición final *primera*.

Anexo. Modificación del artículo 13

El anexo del proyecto de decreto del president da nueva redacción al artículo 13 del decreto 26/2022. Sin embargo, esta nueva redacción incluye únicamente el apartado 1 del precepto. Cabe entender que la pretensión es modificar este apartado, pero mantener la vigencia del resto de apartados de este artículo con la redacción actual. En ese caso, el anexo debe especificar que se modifica el artículo 13. 1 del decreto 26/2022; de otra forma los apartados 2 y 3 del artículo quedarán derogados.

Anexo. Modificación de la disposición adicional primera

C/1/766/2024
PRES/3/2024

El anexo del proyecto de decreto del president establece que se modifica la disposición final *primera* del decreto 26/2022, del president. Este decreto consta sin embargo de una disposición final *única*. El contenido material de la modificación que se introduce en el proyecto se refiere a la delegación en la persona titular de administración local del ejercicio de determinadas atribuciones relacionadas con el desarrollo y ejecución de las subvenciones. La disposición final del decreto modificado se refiere a la entrada en vigor.

Hay que entender que se pretende modificar el artículo 19 del decreto 26/2022 del president y no la disposición final. Deberá corregirse en el proyecto de decreto. Por otra parte, el artículo 19 del decreto que se modifica consta de dos apartados. El proyecto de decreto del president sometido a informe da redacción únicamente al apartado 1. En el caso de que se pretenda mantener la vigencia de los dos apartados deberá indicarse que la modificación se refiere al apartado 1. En el caso de que se pretenda derogar el apartado 2 del artículo 19 del decreto 26/2022, del president, deberá eliminarse en la nueva redacción la numeración de apartados.

Es lo que ha de informar la abogacía en cumplimiento de lo que dispone el artículo 5.2. b) de la ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de asistencia jurídica a la Generalitat i en el artículo 165.1 de la ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones. El informe, conforme al artículo 6.1 de la mencionada ley 10/2005, tiene carácter preceptivo y no vinculante, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de motivarse.