

## INFORME DE LA ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT

### **I. Antecedentes.**

**Primero.** El subsecretario de Presidencia ha solicitado la emisión, con carácter urgente, de informe al “*Proyecto de decreto del presidente de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a apoyar la realización de inversiones en municipios de montaña, en riesgo de despoblamiento (...)*” (en adelante el proyecto).

La solicitud de informe ha tenido entrada en esta Abogacía el 3 de julio de 2024.

**Segundo.** Junto con el proyecto sometido a informe se remite copia de los documentos que, hasta la fecha, se incluyen en el procedimiento para la elaboración del futuro decreto del president.

### **II. Consideraciones jurídicas.**

Examinado el proyecto, se emiten las siguientes consideraciones jurídicas:

#### **Primera. Carácter del informe.**

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.2, letra h), de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en lo sucesivo la Ley de Asistencia Jurídica); en relación con lo dispuesto en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública,

del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante Ley 1/2015). Tiene por tanto carácter preceptivo.

## **Segunda. Objeto del informe.**

El objeto del presente informe es el examen, fundamentado en derecho, del “*Proyecto de decreto del presidente de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a apoyar la realización de inversiones en municipios de montaña, en riesgo de despoblamiento (...)*”.

## **Tercera. Régimen jurídico aplicable a las bases reguladoras de las subvenciones que convoca la Administración de la Generalitat.**

Las bases reguladoras de las subvenciones tienen naturaleza jurídica de disposición de carácter general y, por ello, se deben ajustar, entre otras normas legales y reglamentarias, a lo establecido en:

1º) Los preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo LGS) y de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (sin perjuicio de la aplicación supletoria de los preceptos no básicos de ambas normas);

2º) La Ley 1/2015 y sus normas reglamentarias de desarrollo;

3º) La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015).

4º) La Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en lo sucesivo la Ley del Consell).

5º) 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 (en lo sucesivo Decreto 24/2009) y

5º) El Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en las convocatorias de ayudas y subvenciones (en lo sucesivo el Decreto 118/2022).

## **Cuarta. Procedimiento de concesión de las subvenciones.**

En aplicación de lo establecido en el artículo 22.1 de la LGS y en los artículos 163 a 167 de la Ley 1/2015 las subvenciones objeto de informe serán concedidas mediante el procedimiento de concurrencia competitiva.

Así, en la base quinta, apartado 3, del proyecto se establece que las subvenciones serán concedidas *“en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo regulado en el artículo 164 de la Ley 1/2015 y el artículo 22 de la LGS”*.

### **Quinta. Marco jurídico competencial en materia de administración local y de municipios en riesgo de despoblamiento.**

El artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo EACV) establece que: *“En el ámbito de sus competencias, la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre zonas costeras y del interior”*.

Por su parte, el artículo 49.1, competencia 8ª, del EACV, establece que: *“La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 8ª. Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española (...)”*.

Dichas materias están actualmente atribuidas a la Presidencia, en virtud de lo establecido por el Decreto 10/2023, de 19 de julio, del presidente de la Generalitat, por el que se determina el número y la denominación de las consellerías de la Generalitat; por el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías; y por el 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.

### **Sexta. Órgano competente para aprobar las bases reguladoras de subvenciones otorgadas mediante concurrencia competitiva.**

Por aplicación de lo establecido en los artículos 160.2 b) y 165.1 de la Ley 1/2015 la aprobación y modificación de las bases reguladoras de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva corresponde al titular del departamento. En el presente caso, al president como titular del departamento de Presidencia y mediante Decreto del president (artículos 32.2 y 34.1 de la Ley del Consell).

### **Séptima. Análisis del proyecto.**

Al respecto, se formulan las siguientes observaciones:

## 1ª. Índice.

Se formulan cuatro observaciones de técnica normativa al índice:

a) Dado que se ha tomado la decisión de incluir un índice en el proyecto, en el mismo deberá figurar el preámbulo; tal y como se ha hecho en el índice del Decreto 24/2009, en aplicación de lo que se dispone en su artículo 9.2.

b) Por otra parte, el artículo 5 es denominado de manera diferente en el índice (“*efectos*”) y en el propio artículo (“*Recursos*”).

c) En el índice se deberá incluir a las dos disposiciones finales que forman parte de la parte dispositiva del proyecto.

d) El “*anexo*” tiene una denominación, que, aunque sea de forma abreviada, debe constar en el índice.

## 2ª. Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Las subvenciones estarán destinadas a “*contribuir a las inversiones de los municipios de montaña, en riesgo de despoblamiento (...)*”.

En este punto, surge la duda sobre cómo identificar a los “*municipios de montaña*” de entre los que están en “*riesgo de despoblamiento*”; salvo que todos los municipios en riesgo de despoblamiento reúnan la condición de “*municipio de montaña*”.

En el caso de que ambos conceptos no sean coincidentes se deberá identificar de alguna manera qué municipios en riesgo de despoblamiento son también “*municipios de montaña*”, pues solo los “*municipios de montaña*” estarán incluidos en el ámbito subjetivo de las subvenciones.

## 3ª. Artículo 4. “*Delegación y facultad de desarrollo*”.

a) En el artículo 4 se procede a delegar el ejercicio de distintas facultades “*en la persona titular de la dirección general competente en materia de despoblamiento*”, entre las que se incluye “*la aprobación del gasto correspondiente a las subvenciones*”.

En este punto, se recuerda que el acuerdo sexto c) de la Resolución de 8 de noviembre de 2023, del presidente de la Generalitat, por la que delega determinadas atribuciones en diferentes órgano de la Presidencia, delega en la persona titular de la Subsecretaría de la Presidencia el ejercicio de los “*actos y documentos de retención de crédito*,”

*autorización del gasto, disposición de crédito, reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago, dentro de los límites legales y reglamentarios, referidos a cualquier capítulo del estado de gastos del presupuesto de la Presidencia (...)*”.

Atendiendo a lo establecido en la Resolución de delegación del president, se recomienda no incluir en el artículo 4 del proyecto la delegación de *“la aprobación del gasto correspondiente a las subvenciones”* *“en la persona titular de la dirección general competente en materia de despoblamiento”*.

b) Por otra parte, en el artículo no se establece la denominada *“facultad de desarrollo”*, que, entendemos, si se incluye en la Disposición final primera del proyecto. Es por ello, por lo que se recomienda suprimir la referencia a la *“facultad de desarrollo”* tanto en el título del artículo, como en el índice.

#### **4ª. Recurso que cabe interponer contra el decreto del president.**

Como se ha indicado en la consideración jurídica tercera del presente informe, el futuro decreto del president tendrá la naturaleza jurídica de disposición de carácter general (no de reglamento ejecutivo), por lo que, caso de que algún municipio interprete que concurre una causa de nulidad (artículo 47.2 de la Ley 39/2015), podrá interponer contra el mismo recurso contencioso-administrativo; pero no recurso en vía administrativa; tal y como establece el artículo 112.3, párrafo primero, de la Ley 39/2015.

#### **5ª. Inclusión de una disposición derogatoria.**

El futuro decreto del president debe incluir una disposición derogatoria, en aplicación de lo establecido en el artículo 32 del Decreto 24/2009, que deberá contener la siguiente cláusula general de salvaguardia o una de redacción semejante: *“quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto”*.

Si se atiende a la presente observación se deberá dejar constancia en el índice de la inclusión de la disposición derogatoria única.

#### **6ª. Bases primera. Objeto.**

Se reitera lo indicado en el comentario realizado al artículo 1.

#### **7ª. Base segunda. Gastos subvencionables.**

a) La referencia a la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo Ley 5/2014) debe ser sustituida según proceda, pues la misma ha sido derogada.

b) Por otra parte, quizás sea conveniente matizar en el último párrafo que la entidad local beneficiaria no perderá tal condición, caso de que realice actuaciones en terrenos de propiedad privada, pues dichos propietarios tan solo pueden ser considerados como destinatarios últimos de los fondos objeto de subvención, pero no como entidades beneficiarias.

### **8ª. Base tercera. Entidades beneficiarias.**

De nuevo se reitera lo indicado a propósito del artículo 1 del proyecto.

### **9ª. Base quinta. Convocatoria.**

En el apartado 2 se indica que la solicitud de las subvenciones se presentará “*junto con la documentación que proceda*”, que, según el apartado 7, será la exigida en la “*correspondiente convocatoria*” (artículo 166 c) y f) de la Ley 1/2015).

No obstante, se recuerda que es contenido necesario de las bases “*los requisitos que deben cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos*” (artículo 165.2 b) de la Ley 1/2015).

### **10ª. Base sexta. Valoración de las solicitudes.**

a) En la actual estructura de la Administración de la Generalitat las competencias en “*materia forestal*” y de “*prevención de incendios*” está atribuida a dos departamentos del Consell y no solo al departamento con competencias en la materia de medio ambiente. La prevención y extinción de incendios corresponde a la Conselleria de Justicia e Interior.

b) El órgano de valoración de las solicitudes estará integrado, entre otros, por “*la persona titular de la Subdirección General de Organización y Coordinación*” y por “*una persona del Servicio de Coordinación*”.

Suponemos que, en ambos casos, son unidades administrativas dependientes de la Dirección General de Administración Local, cuya dependencia orgánica debería constar en la base. De no ser así, se deberá indicar cual es la dependencia orgánica de dicha subdirección y servicio.

### **11ª. Base séptima. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.**

a) En el apartado 1 se indica que se podrá obtener “*hasta un máximo de 125 puntos*”, pero la suma de la puntuación máxima de los tres subapartados es de 95 puntos (40+25+30 puntos).

b) Se debe indicar cómo se acreditará por parte de las entidades locales solicitantes *“el número de hectáreas de terreno forestal arbolado existente en el término municipal”* y los *“kilómetros de pistas y de senderos incluidos en el Registro de Senderos de la Comunitat Valenciana existentes en el término municipal”*, salvo que en este último caso figure en el Registro los kilómetros de pistas y senderos existentes en cada término municipal, ya sean de titularidad municipal o privada, cuando en este último caso se haya suscrito el correspondiente *“instrumento de colaboración”* con la persona física o jurídica propietaria.

De nuevo se recuerda que es contenido necesario de las bases *“los requisitos que deben cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos”* (artículo 165.2 b) de la Ley 1/2015).

c) El vigente artículo 24, párrafo segundo, del Decreto 118/2022, establece que *“en los planes estratégicos de subvenciones y en las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas de la Generalitat a los entes locales, se deberá establecer como criterio de puntuación, o como requisito de participación en las convocatorias de dichas ayudas, que el ente local acredite la inclusión en los pliegos de contratación aprobados dentro del último año natural a la publicación de dichas bases reguladoras, de las cláusulas de responsabilidad social en la forma prevista en este decreto”*. Añadiendo que *“el establecimiento de este criterio o requisitos podrá modularse para que los municipios de poca población no resulten perjudicados”*. *“Modulación”* del requisito que no puede ser interpretada como supresión de este, pues modular significa modificar, regular, ajustar, adaptar, no suprimir.

## **12ª. Base octava. Resolución de solicitudes.**

a) En su apartado 1 se indica que el plazo máximo para resolver y notificar las resoluciones de concesión será de tres meses a contar desde la fecha de publicación de la correspondiente convocatoria, *“salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior”*.

El artículo 165.2 e) de la Ley 1/2015 establece que es contenido necesario de las bases reguladoras: *“(…) el plazo máximo para notificar la resolución correspondiente”*. Plazo, por tanto, que no puede quedar modificado (*“pospuesto”*) a través de la convocatoria, que, si bien debe incluir el *“plazo de resolución y notificación”* (artículo 166 e) de la Ley 1/2015), no puede quedar incluido en sentido contrario al que se indica en las bases reguladoras (como no puede introducir modificaciones a la hora de establecer el contenido, por ejemplo, de los apartados c), d), g), h), e i) del artículo 166 de la Ley 1/2015).

b) Si bien en el artículo 4 se delega la facultad de resolver la concesión de las subvenciones, se recuerda que es contenido de las bases la indicación del *“órgano competente para la resolución del procedimiento”* (artículo 165.2 c) de la Ley 1/2015).

### **13ª. Base décima. Cuantía de las subvenciones.**

a) La base comentada señala que *“la cuantía máxima de la subvención se establecerá en la correspondiente convocatoria anual (...)”*, pero el artículo 165.2 g) de la Ley 1/2015 establece que es contenido necesario de la convocatoria *“la cuantía individualizada de la subvención o los criterios para su determinación”*.

b) Se reitera que la Ley 5/2014 ha sido derogada.

### **14ª. Base decimosegunda. Plazo y forma de justificación de la subvención.**

En la base decimosegunda, apartado 3, se establece que el pago *“se realizará de conformidad con lo establecido por las leyes de presupuestos de la Generalitat correspondientes al ejercicio que determine la convocatoria, en relación con los previsto en los artículos 164 y siguientes de la Ley 1/2015, previa rendición de la cuenta justificativa”*. Y añade el apartado 4 que *“Las transferencias de las subvenciones concedidas se realizará de una sola vez cuando se presentan, se comprueban y se aprueban los justificantes correspondientes”*.

Pues bien, la base comentada parece incurrir en una contradicción que es necesario solucionar, pues primero se indica que el pago *“se realizará en conformidad con los establecidos por la Ley de presupuestos”*, que habitualmente incluye un artículo destinado a los pagos anticipados no previstos en la Ley 1/2015, y posteriormente descarta los pagos anticipados al señalar que el pago se realizará *“previa rendición de la cuenta justificativa”* y de *“una sola vez cuando se presentan, se comprueban y se aprueban los justificante correspondientes”*.

### **15ª. Base decimosexta. Incumplimientos, reintegros y sanciones.**

En contra de lo que indica el título de la base no se incluye en la misma referencia alguna sobre en régimen sancionador.

Es todo cuanto cumple informar.

El presente informe contiene opiniones jurídicas no vinculantes; si bien, el acto o resolución que se aparte del mismo deberá ser motivado, pues así lo establece el artículo 6.1 de la Ley de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

València, en la fecha de la firma electrónica.