

Informe sobre el proyecto de Decreto Ley por el que se modifica la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.

Con fecha 19 de junio de 2020 se envía a esta Abogacía el referido proyecto, solicitando informe.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 10/2005, de 9 de diciembre de la Generalitat de Asistencia Jurídica a la Generalitat, y el Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente

INFORME

Primero.- No acompaña documentación alguna al texto remitido. Al respecto, se expone que el informe de esta Abogacía se inserta procedimentalmente, en último lugar, con anterioridad a la aprobación definitiva o remisión para tal aprobación del proyecto de que se trate, debiendo acompañarse la documentación completa pertinente, al objeto de poder pronunciarse sobre la regularidad tanto material como procedimental del proyecto.

Segundo.- La posibilidad de que el Consell pueda dictar este tipo de normas se reconoce en el artículo 44.4 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana que dispone que "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"

Es, pues, el texto constitucional el que fija la naturaleza del Decreto Ley como norma con rango de ley dictada por el órgano de gobierno con carácter provisional y sometida a posterior trámite parlamentario, y fija como título habilitante previo y necesario la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad y los límites desde el punto de vista material u objetivo (materias no regulables).

Así, el Decreto Ley es una posibilidad constitucional extraordinaria expresamente atribuida al Gobierno y, en este caso, al Consell, para que de forma excepcional y si se dan los supuestos de hecho determinantes, dicte normas con valor de ley en los ámbitos o materias no excluidos por el propio precepto. El Tribunal Constitucional puede controlar no sólo los aspectos sustantivos del decreto-ley sino también la propia existencia de los presupuestos de hecho determinantes, esto es, si se dan los motivos de "extraordinaria y urgente necesidad"; concepto indeterminado que hay que concretar en cada caso, lo que apunta a criterios de proporcionalidad, y la "conexión de sentido" entre las medidas adoptadas y la situación de necesidad.

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Respecto a lo antedicho, pueden citarse varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, extremadamente ilustrativos sobre el particular: En la STC 182/1997, de 28 de octubre, el TC recuerda su doctrina sobre los requisitos constitucionales del decreto-ley (SSTC 29/1982, 6/1983 y 29/1986...) 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 este dispensa, se hace preciso controlar adecuadamente la concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en el art. 86 CE entre los que se encuentra la existencia del presupuesto de hecho habilitante, esto es, una situación “de extraordinaria y urgente necesidad”. Es evidente –añade– que el concepto “extraordinaria y urgente necesidad” no es 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”. Es función propia del TC asegurar un control externo y verificar –aunque no sustituir– que en el juicio político o de oportunidad del Gobierno se respetan tales límites, teniendo en cuenta las situaciones concretas y la conexión entre la adecuación entre tales situaciones y las medidas que el decreto-ley incorpore.

Según la Sentencia núm. 68/2007 de 28 marzo, Pleno del TC, el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad es un concepto que no es 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: es la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes: su inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad: no se corrigen los defectos por su convalidación mediante ley. El control se efectuará por el Tribunal Constitucional que considera que ha de hacerse una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal y excepcional y que se reflejan en la exposición de motivos, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo tenerse presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados.

En el mismo sentido, se extrae de la Sentencia núm. 332/2005 de 15 diciembre, del Pleno del TC, que dijo que el presupuesto habilitante del Decreto Ley incluye dos aspectos: “la presencia de una concreta situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través de esta fuente del Derecho, y la existencia de una “conexión de sentido” entre las concretas medidas adoptadas y tal situación de urgencia” debiendo proceder a su análisis por separado; y que la situación a atender ha de haberse originado con carácter de difícil previsión pues los Decretos Leyes “deben hacer frente a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes”.

Y la Sentencia 329/2005, 15 de diciembre, del Pleno del TC también sobre el presupuesto habilitante de «extraordinaria y urgente necesidad» vuelve a reiterar que no es una cláusula o expresión vacía de significado, sino la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes que debe quedar explicitada y razonada, siendo necesaria la conexión de sentido entre la situación que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, bajo el control por el TC.

En conclusión, la jurisprudencia constitucional exige una fundamentación explícita y razonada de los motivos de extraordinaria y urgente necesidad que lleva al Gobierno, o al Consell, a optar por el uso de esta fuente del Derecho.

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Tercero.- El art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones obliga preceptivamente a que el sometimiento a la aprobación de disposiciones legales sea informada con carácter previo por la Conselleria competente en materia de Hacienda. Esto es, para que el Consell apruebe esta disposición legislativa provisional que será el Decreto Ley -sometido a posterior debate y convalidación en Les Corts- debe necesariamente recabarse y remitirse el informe a que obliga este artículo. El art. 26.1 de la Ley 1/2015 es de una meridiana claridad al respecto: “...*con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y...*”.

Cuarto.- La finalidad de la norma proyectada, tal y como su Preámbulo dice, es que la renta valenciana de inclusión no entre en colisión con el ingreso mínimo vital aprobado y regulado por el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, no se generen duplicidades por los mismos conceptos y poder compatibilizar ambas prestaciones para reconocer este derecho subjetivo a la mayor cantidad de personas en situación de vulnerabilidad social y económica posible de forma que, aunque el cálculo del importe de la renta valenciana de inclusión, en atención a la modalidad de la prestación y la composición de la unidad de convivencia, no sufra modificación, sí que se ajuste, el abono de dicho importe, al reconocimiento del ingreso mínimo vital que se produzca en favor de las personas beneficiarias de aquella.

Así, las modificaciones propuestas obedecen a dos finalidades principales, permitir la compatibilización urgente y necesaria ante la nueva prestación del ingreso mínimo vital y simplificar administrativamente el procedimiento de gestión de la renta valenciana de inclusión tanto para articular un sistema de desarrollo de la prestación autonómica coordinado con la prestación estatal como para introducir matizaciones en algunos preceptos con la finalidad de aclarar o precisar el procedimiento administrativo para una mayor comprensión y eficacia del derecho subjetivo tanto entre los órganos instructores como entre la ciudadanía.

Todo ello tiene como fin último adaptar la regulación de la renta valenciana de inclusión al nuevo escenario que se ha producido con el establecimiento del ingreso mínimo vital, prestación que es coincidente en muchos aspectos con la renta valenciana de inclusión.

Dicho esto, debe señalarse que, aún siendo normas que necesiten de compatibilización y coordinación entre ambas pues la satisfacción del interés público que persiguen es, en muy gran medida, coincidente y similar, son diferentes los títulos competenciales que amparan una norma y otra.

Así, el Real Decreto-ley 20/2020, según su Disposición final novena se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 14.^a, 17.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y la Ley 19/2017, de Renta Valenciana de Inclusión, al amparo la competencia exclusiva en servicios sociales del art. 49.1.24^a de nuestro Estatut d’Autonomia.

Por ello, puede haber elementos en una y otra norma que, aunque de idéntica denominación, no contengan idéntica definición o regulación, por ejemplo la unidad de convivencia o los requisitos de acceso.

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

El decreto-ley se estructura en una parte expositiva, 75 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final. En concreto, se introducen en el texto de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, entre otras cosas, las definiciones de los conceptos regulados en la normativa estatal y autonómica, la compatibilidad de ambas prestaciones económicas, la inclusión de aquellos colectivos no contemplados por la normativa estatal, así como la clarificación de los instrumentos para la inclusión social a tenor de la irrupción de la nueva prestación estatal, a efectos de que no se produzcan duplicidades que generen confusión.

En el mismo sentido, se modifican los preceptos que regulan los procedimientos para el reconocimiento del derecho a percibir las diversas modalidades de renta valenciana de inclusión para compatibilizarlas con el ingreso mínimo vital y el régimen de financiación y competencial de las mismas debido a la convivencia de ambas prestaciones en las mismas personas beneficiarias.

Respecto al Preámbulo, en el primer párrafo de su apartado primero, existe una errata pues no es el punto cuadragésimo noveno del apartado primero del artículo 49 de l'Estatut d'Autonomia sino el vigésimo cuarto y, por otra parte, se recuerda que no es conveniente en una norma al hablar de atribuciones competenciales hacerlo por referencia a la concreta denominación actual de departamentos u órganos.

Contiene el apartado tercero del Preámbulo del proyecto un extenso resumen de las principales modificaciones que se introducirán en la Ley 19/2017, tanto de contenido como de reestructuración sistemática de la norma.

Quinto.- Veamos el contenido de la regulación propuesta:

Como primera y general apreciación, se entiende que los corchetes utilizados como signo de puntuación en muchos arts. del texto del proyecto significan que en esos supuestos se mantiene invariable la redacción actual de la Ley 19/2017, según el concreto contexto y referencias regulatorias en los que los corchetes se insertan.

Como segunda, a la relación de coordinación y compatibilización con la regulación estatal del ingreso mínimo vital, se refiere concreta y expresamente la regulación contenida en los arts. 8, 12, 15, 18 y 20 del proyecto que se refieren a los nuevos arts. 7.b), 11.2.1º.c), 13.5, 16.2, y 18.2 de la Ley 19/2017 y según los que: la renta valenciana de inclusión es complementaria respecto del ingreso mínimo vital regulado por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, hasta el importe del módulo garantizado que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión; se configura como obligación de las personas destinatarias de la renta valenciana de inclusión el reclamar el ingreso mínimo vital o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos estatal que pueda sustituirla; las personas individuales o unidades de convivencia que tengan reconocida la prestación del ingreso mínimo vital o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, tendrán derecho a la prestación económica de la renta valenciana de inclusión, previa solicitud, cumpliendo los requisitos establecidos en esta Ley; para el cálculo del importe reconocido de prestación económica no computará como recursos económicos del solicitante la prestación del ingreso mínimo vital; y en el caso de que la persona titular o alguna de las personas de la unidad de convivencia fuese beneficiaria del ingreso mínimo vital o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, y/o de la renta activa de inserción (RAI) por violencia de género o violencia doméstica o prestación de idéntica naturaleza que la sustituya, el importe que

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

se perciba por estas prestaciones se restará de la cuantía a percibir, y en el caso que el importe percibido por las citadas prestaciones supere el importe a percibir en concepto de renta valenciana de inclusión, la prestación económica se reconocerá a importe cero y se mantendrá a la persona como titular de la prestación y se les reconocerá el derecho a la prestación profesional, salvo que la persona titular solicite la extinción.

También, el art. 34 del proyecto contiene la regulación del nuevo art. 29 de la Ley 19/2017, y se refiere a la posibilidad de conveniar fórmulas de gestión con las comunidades autónomas que contempla la Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 20/2020, para *“la gestión compartida del ingreso mínimo vital de acuerdo a lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, se podrá acordar la tramitación conjunta de las solicitudes de la prestación estatal y de su correspondiente modalidad de renta valenciana de inclusión.”* Respecto a esto, debe señalarse que tal Disposición adicional cuarta se limita a decir que el Gobierno estudiará la celebración de convenios que contemplen fórmulas de gestión, pero nada dice de gestión compartida o tramitación conjunta, que son cuestiones que, en todo caso, ya se preverán y regularán así, o no, en tal futuro convenio. Asimismo, el art. 29 del Real Decreto-ley 20/2020, referido a los mecanismos de colaboración con otras administraciones, se limita a decir que se podrá conveniar con las comunidades autónomas pero sin introducir ninguna concreción de fórmulas de colaboración en futuros convenios. Por ello, no puede predeterminar el proyecto con tal rotundidad el contenido esencial de ese convenio.

Similar apreciación se formula respecto al art. 59 del proyecto, que añade un nuevo art. 51 en la Ley 19/2017 según el cual se procederá a la celebración de un convenio de colaboración con el Estado donde se contemplen las fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital y de la renta valenciana de inclusión y este convenio establecerá los mecanismos para la solicitud mediante un proceso único de ambas prestaciones y los mecanismos de inclusión social más adecuados a través de la prestación profesional de inclusión social de la renta valenciana de inclusión. No puede predeterminar así el proyecto con tal rotundidad el contenido esencial de ese futuro convenio.

Respecto a esta intención de futura gestión compartida y tramitación conjunta debe señalarse que existe una divergencia procedimental entre los dos sistemas de prestaciones que pudiera dificultar la puesta en práctica de tal intención, cual es que el ingreso mínimo vital tiene un plazo de resolución y notificación de tres meses y sentido desestimatorio del silencio, mientras que la renta valenciana de inserción tiene un plazo de resolución y notificación de seis meses y sentido estimatorio. Esto se apunta como mera reflexión pues la regulación que pretende el proyecto es correcta.

El art 74 regula la incorporación a la Ley 19/2017 de una nueva Disposición transitoria octava relativa a la compensación de créditos con la Administración General de Estado, de forma que: *“Mediante convenio, podrá establecerse que los pagos que puedan realizarse en concepto de renta valenciana de inclusión, que la persona titular o las personas que conforman la unidad de convivencia con posterioridad se le reconozca el derecho al ingreso mínimo vital dentro del plazo transitorio de retroactividad contenido en las disposiciones transitorias primera, y tercera del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, se entenderán como pagos a cuenta realizado por la Generalitat en concepto de anticipo del ingreso mínimo vital a esa unidad de convivencia y por consiguiente, la Administración General de Estado podrá proceder a su compensación.”* Sobre esto, debe decirse que la intención positiva que subyace es evitar duplicidades en la aplicación paralela de ambos regímenes prestacionales pero nada dicen sobre ello tales disposiciones transitorias del Real Decreto-ley 20/2020 y que tal

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

compensación deberá el Estado preverla y a ella acceder pues, si no, la regulación introducida por este art. 74 carece de trascendencia y efectividad alguna.

Respecto al art. 75, en el que se modifica la Disposición Final segunda de la Ley 19/2017, introduciendo dos nuevos párrafos, se considera que el primero de los introducidos, que será el tercero de esta Disposición y que articula una condonación de derechos exigibles por la Hacienda Pública de la Generalitat al disponer la inaplicación de la obligación de exigencia en unos determinados supuestos del reintegro de pagos indebidos, debiera explicarse mejor. Es cierto que el art. 9.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y Subvenciones permite exenciones, condonaciones, rebajas y moratorias si se contienen en una norma con rango de Ley, pero debe explicarse mejor porque, además, de la actual redacción no se desprende con claridad si se trata de una condonación o de una posposición en la obligada puesta en marcha de los mecanismos de exigencia del reintegro de pagos indebidos. Por otra parte, en el nuevo y último párrafo de esta Disposición final segunda, deben revisarse las concordancias al objeto de facilitar su comprensión y aplicación.

Respecto a la Disposición adicional única, se recuerda que el desarrollo directo de una norma autonómica con rango de Ley se efectúa por Decreto del Consell. Esta atribución directa de de habilitación para el desarrollo reglamentario tiene carácter excepcional y deberá justificarse, tal y como dispone el art. 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, por lo que se refiere a concretas observaciones al articulado: únicamente señalar que donde en el art. 28 refiriéndose al nuevo art. 33.2.b) dice “prejuicio” debe querer decir “perjuicio”.

Según todo lo expuesto, y con las consideraciones y salvedades antedichas, se informa favorablemente el proyecto remitido.

Valencia, 22 de junio de 2020
El Abogado de la Generalitat
Carlos Torres Gimeno