

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

Expt: 045V

C/1/5647/2020

MMG

**INFORME AL BORRADOR DE LA ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES A PROYECTOS, OBRAS E INVESTIGACIÓN APLICADA Y DESARROLLO DEL PRODUCTO. PLAN IRTA**

Mediante comunicación interna de Subsecretaria se adjuntó petición de informe jurídico relativo al borrador de proyecto de orden referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y al amparo del art 165 de la Ley 1/2015, se emite el siguiente informe **preceptivo** basándose en las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

**PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE**

Es objeto del presente informe el proyecto de Orden de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a proyectos, obras e investigación aplicada y desarrollo de producto, de impulso a la transición ecológica e innovación en el entorno construido. Pla IRTA d'Impuls a la Innovació i Recerca aplicada per a la Transició ecològica en la Arquitectura.

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

El objeto de la orden es, por tanto, aprobar las bases reguladoras para otorgar, en régimen de concurrencia, subvenciones para determinados proyectos, obras e investigaciones que fomenten la transferencia tecnológica y la innovación aplicada, subvencionando actuaciones que contribuyan a la transición ecológica en la construcción.

Al respecto y, con carácter previo, debe tenerse en cuenta que al amparo del **art 164.a** de la Ley 1/2015 para otorgar subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, debe elaborarse por la Conselleria, con carácter previo, un plan estratégico de subvenciones. Ha sido aprobado este plan estratégico por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática por resolución de 11 de mayo de 2020, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la cual se aprueba el Plan estratégico de subvenciones para el periodo 2020-2023. Dentro de dicho Plan se incluye, en el programa presupuestario 431.60 de la Dirección General de Innovación Ecológica en la Construcción, las ayudas cuyas bases reguladoras para su otorgamiento son objeto del presente informe, siendo la línea de subvención la S1719000 y su denominación “fomento de prácticas innovadoras mediante proyectos piloto”, que tiene como objetivo estratégico la co-financiación de proyectos arquitectónicos diseñados con criterios sostenibles que permitan testar experiencias innovadoras que pudieran aplicarse.

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

Para analizar la conformidad a derecho del proyecto de orden remitido debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

.- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, con carácter de legislación básica.

.- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

.- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

.- Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

.- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvencione

.- LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

.- 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.

.- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

.- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

.- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

.- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas.

.- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

.- Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**SEGUNDA: COMPETENCIA**

Ostenta competencia la Generalitat para aprobar la presente disposición reglamentaria al amparo del art 49.1.9 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Comunitat Valenciana competencia en materia de vivienda.

Siendo, al amparo del art 160.2.b de la Ley 1/2015, competente para **aprobar las bases reguladoras** de la concesión de las subvenciones, **la persona titular de la conselleria** concreta que vaya a otorgar la subvención, sin que con arreglo al art 160.5 de la Ley 1/2015 pueda delegarse esa competencia.

**TERCERA: SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN**

El presente proyecto de Orden regula las bases reguladoras de la concesión de subvenciones que, al amparo del art 165.2 de la Ley 1/2015 contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

- a) *Definición del objeto de la subvención.*
- b) *Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.*
- c) *Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva, se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.*
- d) *Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.*
- e) *Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.*
- f) *Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia.*
- g) *Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.*
- h) *Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.*
- i) *Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.*
- j) *Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.*
- k) *En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias.*

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

*l) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.*

*m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*

*n) En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.*

*o) Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.*

*p) Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el previo desarrollo normativo, donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización, como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma.*

*q) Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir.*

Contiene la orden objeto de informe este contenido mínimo.

Analizando el texto de la orden, realizamos las siguientes observaciones:

**a.- En el art 1.4 y base primera del Anexo se establece:** *“Serán subvencionables los proyectos y obras, tanto de rehabilitación como de obra nueva, de edificación así como actuaciones urbanas, recogidas en el art. 1 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”*

No hace referencia el art 1 de la Ley 38/1999 a las actuaciones de edificación, entendemos que se está refiriendo al art 2, por lo que debe corregirse esa remisión normativa.

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

b.- En la **base tercera, punto cinco del Anexo** se establece: *“Se deberá tener en cuenta que el IVA no es subvencionable, a tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 38/2013, de 17 de noviembre, general de subvenciones.”*

El art 37 de la ley 38/2013 no establece que el IVA sea o no subvencionable, se limita a regular el reintegro de la subvención. Lo que establece el art 31.8 de la Ley 38/2013 es que: *“Los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente. En ningún caso se consideran gastos subvencionables los impuestos indirectos cuando sean susceptibles de recuperación o compensación ni los impuestos personales sobre la renta.”*

**CUARTA: SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA ORDEN**

Debe seguirse el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general prevista en el art 43 de la Ley del Consell y en el art 53 a 55 del Decreto 24/2009, sin perjuicio de otras disposiciones que, en su caso, puedan establecer trámites o informes específicos adicionales. En el presente caso el art 165.1 de la Ley 1/2015 remite a las disposiciones dictadas con carácter general para tramitar la orden que contengan las bases reguladoras de las subvenciones. Este precepto establece: *“1. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. En todo caso, será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada.”*

El procedimiento exige que conste la siguiente documentación:

1.º- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Orden.

Consta informe justificativo.

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

2.º- Memoria económica sobre la estimación del coste. Ha sido remitido memoria económica en la que se menciona que para el ejercicio 2020 hay una cantidad presupuestada de 700.000 euros para este tipo de subvenciones a cargo de la línea S1719000. Esto, no obstante, dado que estamos ante una orden de bases reguladoras, será la convocatoria concreta de cada subvención la que conlleve gasto pero no esta orden que regula las bases de su otorgamiento, por lo que propiamente la orden objeto de informe no conlleva coste económico incluyéndose una disposición adicional única sobre la “cláusula de no gasto”.

3.º- Remitir a las Consellerías en las que pueda incidir para que emita informe. Consta informe en el que se justifica que no es necesario esta remisión dado que estamos ante una materia muy específica que no afecta a competencias de otras consellerías. Sólo se remite a tres direcciones generales de la conselleria competente en materia de Hacienda.

4.º- Respecto al trámite de audiencia e información pública, no ha sido realizado el trámite de **consulta previa** previsto en art 133.1 de la Ley 39/2015. Y, respecto al trámite de **audiencia** que prevé el art 43.1.c de la Ley 5/1983 y el art 133.2 de la Ley 39/2015, al que remite de forma expresa el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell tampoco se ha realizado el mismo, ni consta informe sobre los motivos que justifican su omisión.

A estos efectos, el art 43.1.c de la Ley 5/1983 establece que: *“Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.*



**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

*Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.*

*No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del Reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.”*

Debe o realizarse esta audiencia y consulta previa o incorporarse informe en el que se justifique la posibilidad de no realizar estos trámites basado en algunos de los supuestos tasados previstos en el art 133 de la Ley 39/2015 y art 43 de la Ley 5/1983 que permiten no llevarlos a cabo.

5º.- Sobre la necesidad de informe del Consejo Jurídico Consultivo, el art 10.4 de la Ley 10/1994 establece que es preceptivo el informe del Consejo Jurídico Consultivo en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

Entendemos que estamos ante un proyecto de orden que **no** se dicta en ejecución de una ley. Esto no obstante, recordamos que el Consell Jurídic Consultiu ha interpretado el concepto de “normas que se dicten en ejecución de leyes” es un sentido muy amplio entendiendo que abarca también “normas que dan cumplimiento a la regulación de superior rango” (dictamen 308/2017, de 4 de mayo de 2017, dictamen 324/2017, de 10 de mayo, entre otros).

6º. - Además debe constar en el expediente una memoria de análisis de impacto normativo en la que se pronunciarán sobre el impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

normativa en la familia exigidos por el art 19 de la LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, art 22 quinquies de la LO 1/1996 y DA 10ª de la Ley 40/2003 respectivamente.

Ninguna de las disposiciones normativas citadas hace referencia a que este informe deba emitirse por órgano especializado, ni independiente, ni diferente, dado que sólo hace referencia a la necesidad de los informes.

Sí que hace referencia la normativa valenciana a qué órgano debe elaborar el mismo en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un art 4.bis. Este precepto establece:

*“Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”*

También ha introducido la Ley 13/2016 un apartado tercero al art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece: *“Asimismo la Ley A tal fin, los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”*

**ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT**

Consta en el expediente estos tres informes emitidos por la Directora General de Innovación Ecológica en la Construcción.

7º.- Consta informe exigido por la Instrucción de Servicio nº 4/2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos.

Por todo lo expuesto, emitimos la siguiente,

**CONCLUSIÓN**

**ÚNICA:** Entendemos que es conforme a derecho el proyecto de orden objeto del presente informe

Es cuanto se tiene que informar.

Abogada de la Generalitat

VºBº Abogado Coordinador