

**HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA**Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza***DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA**Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD EN RELACION AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONCESION DE SUBVENCIONES A EMPRESAS PARA LA REALIZACION DE INVERSIONES DESTINADAS A LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

84/2015 IL

I. INTRODUCCIÓN

El Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Administración Pública y Justicia, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Proyecto de Decreto de referencia, al que se adjuntan diversos documentos necesarios para la tramitación del expediente.

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita a la Viceconsejería de Régimen Jurídico del Departamento de Administración Pública y Justicia, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, por el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013 de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

A) Objeto.

Tal como se refiere en la Memoria Justificativa que obra en el expediente, la Vice- consejería de Medio Ambiente, mantiene una línea de subvenciones con periodicidad anual dirigida a

empresas para la realización de inversiones y estudios cuyo objeto es la protección del medio ambiente. El marco de dichas ayudas viene regulado por un Decreto de vigencia indefinida, y una Orden anual por la que, de una parte, se complementa la regulación normativa y, de otra, se procede a realizar la convocatoria anual de dichas ayudas. A este respecto, el proyecto de Decreto llama a completar parte de la regulación normativa a través de la Orden anual, que no solo constituye el elemento desencadenante de las ayudas anuales, sino que también completa el núcleo básico contenido en el proyecto de norma que ahora se informa. Por consiguiente, la regulación normativa de estas ayudas se deriva, tanto del Decreto como de la Orden anual de convocatoria.

Este Decreto se tramita para adaptar la regulación actual, prevista en el Decreto 260/2010 de 19 de octubre, con idéntico objeto que el actual proyecto de Decreto, a la nueva normativa emanada de la Unión Europea, principalmente al Reglamento (UE) nº 651/2014 de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, por lo que permanecen inalterados muchos de los contenidos del Decreto 260/ 2010, si bien razones de técnica legislativa justifican la aprobación de una norma de nueva factura.

B) Competencia.

La competencia para proponer la aprobación del Decreto corresponde al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Esta competencia se deriva del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que confiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

El Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, confiere al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial el área de medio ambiente. Por su parte, el artículo 51.2 del D. Leg. 1/1997 de 11 de noviembre, determina que el Gobierno, los Consejeros y los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos son los órganos competentes para aprobar las normas y conceder ayudas y subvenciones en sus respectivos ámbitos. En consecuencia, existe base competencial para que el decreto sea aprobado por Consejo de Gobierno y la Orden desarrollo por la Consejera del Departamento, así como para que la Viceconsejera o

Viceconsejero de Medio Ambiente resuelva la convocatoria de ayudas, por haberse previsto expresamente tal cuestión en el artículo 16.2 del proyecto de norma reguladora de las ayudas.

C) Procedimiento de elaboración.

Se observa en la tramitación del expediente remitido la cumplimentación de los requisitos exigidos por la Ley 8/2003, de 2 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. En este sentido, se incluye entre la documentación obrante en el expediente, la orden de inicio, la aprobación previa, una memoria explicativa del proyecto, el informe jurídico del departamento proponente, así como los documentos administrativos del trámite de consulta a las numerosas entidades afectadas, habiéndose incluso realizado un trámite de información pública, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 8/2003, anteriormente citada. Es de destacar que, de las entidades consultadas, han realizado alegaciones el Consejo Económico y Social Vasco, Confebask y Aclima.

No obstante, se considera relevante la no existencia en el expediente de una memoria económica que exprese la estimación del coste a que da lugar la norma, en aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003. A pesar de que las concreciones económicas se atribuyan a la Orden de convocatoria anual, consideramos necesario que en una Decreto de subvenciones se hagan estimaciones, al menos de carácter general, sobre la repercusión prevista en los Presupuestos de la Administración Autónoma de la norma que se pretende aprobar. Esta omisión tiene mayor alcance si la ponemos en relación con la previsión contenida en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones que obliga a los órganos de las Administraciones Públicas a realizar un plan estratégico de subvenciones con los objetivos y efectos que se pretende con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose, en todo caso, a los objetivos de estabilidad presupuestaria. Con posterioridad nos referiremos a la Jurisprudencia que obliga a que la Administración autonómica apruebe el mencionado plan estratégico.

En consecuencia, de no aprobarse el mencionado plan estratégico, debe, al menos, elaborarse una memoria económica del proyecto.

III.- ANALISIS DEL PROYECTO DE DECRETO

A) Aspectos Generales.

El presente proyecto de Decreto tiene sus antecedentes en el Decreto 91/2002 de 23 de abril y en el Decreto 260/2010 de 19 de octubre, ambos con idéntico objeto al que ahora se encuentra en sus últimas fases de tramitación. Tanto los Decretos citados, como el que ahora se somete a aprobación, incorporan las Directrices Comunitarias y los Reglamentos Europeos en materia de ayudas para la protección del medio ambiente, puesto que, en último término, las modificaciones normativas realizadas han sido necesarias para adecuarse a los nuevos Reglamentos y Directrices de la Unión.

Efectivamente, la entrada en vigor el 1 de julio de 2014 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 y, sobre todo, la del Reglamento (UE) nº 651/2014 de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, ha obligado a adecuar el Decreto 260/2010 ahora vigente, para ajustarlo a las nuevas disposiciones de la Unión Europea. Esta adaptación constituye, por tanto, el principal motivo que ha impulsado la nueva regulación de este tipo de ayudas.

Las líneas subvencionales incluidas en el proyecto incorporan determinadas categorías de ayudas contempladas en el Reglamento (UE) nº 651/2014 de 17 de junio, como compatibles con el mercado interior, de tal modo que no resulta necesario que la convocatoria de estas ayudas se notifiquen a la Comisión Europea (No obstante si es necesario que se informe a la Comisión del régimen de ayudas a través de la remisión de la información contenida en el Anexo II del Reglamento nº 651/2014.)

En concreto, las 6 líneas subvencionales contempladas en el artículo 5 del borrador de Decreto no son sino que simple traslación de algunas de las categorías de ayudas relacionadas con la protección del medio ambiente de las previstas en el mencionado Reglamento nº 651/2014 como compatibles con el mercado interior.

Lo mismo se puede decir de los límites máximos de las ayudas contemplados en el anexo 1 del Decreto, puesto que no son sino simple traslación de los porcentajes máximos previstos en los

distintos artículos del Reglamento nº 651/2014, y también con respecto al cálculo previsto de los costes subvencionales, que vienen fijados en el Anexo 2 del proyecto, y que se ha elaborado atendiendo a lo previsto a las Directrices de la Comisión Europea sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020.

En definitiva, la adaptación al Reglamento nº 651/2014 y, en menor medida, la adaptación al Reglamento nº 1302/2013 de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), constituye la piedra angular sobre la que se asienta el proyecto, si bien también se aprovecha la modificación normativa que es necesario realizar por mor de la nueva normativa europea, para realizar otra serie de modificaciones con el objeto de lograr una mayor simplificación administrativa: tramitación de las solicitudes exclusivamente por medios telemáticos, comprobación de oficio de estar al corriente en las obligaciones tributarias, simplificación de la documentación a presentar etc.

Por consiguiente, el proyecto de Decreto resulta correcto en líneas generales, habida cuenta de que ha cumplido con su principal objetivo que es incorporar las novedades aportadas por el Reglamento (UE) nº 651/2014 de 17 de junio de 2014, texto que ha entrado en vigor el 1 de julio de 2014 y que ha ampliado los supuestos excepcionados de notificación por no afectar al mercado interior.

B) Análisis del articulado.

Seguidamente vamos a realizar unas observaciones de carácter concreto, a fin de mejorar el texto normativo:

1.- En la parte expositiva se observa una pequeña omisión en la redacción del último párrafo de la página primera que conviene subsanar: *“mediante este Decreto, el programa...”*

2.- A nivel simplemente de ordenación del proyecto de Decreto, consideramos más adecuado que el artículo 5, en el que se incluyen las líneas subvencionales, forme parte del artículo 1 (objeto) o, en otro caso, se incluya como artículo 2, habida cuenta de que constituye la espina dorsal de la norma y, como tal, no parece apropiado que se relegue al artículo 5, anteponiéndose al mismo otros contenidos que deben figurar con posterioridad: procedimientos de adjudicación y cuantificación y condiciones generales (artículos 3 y 4 del proyecto.)

3.- En el artículo 3 se prevé la posibilidad de que la adjudicación de las ayudas se realice mediante la implantación de dos procedimientos: ordinario y simplificado. El procedimiento ordinario parece identificarse con el procedimiento previsto en el artículo 51.4 del Decreto Legislativo 11/1997 de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que determina que el procedimiento general para la concesión de las ayudas es el concurso... mediante el cual la concesión de las ayudas o subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas, atendiendo a los criterios de valoración previamente fijados en las normas reguladoras, y adjudicar solo aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

Por el contrario, el procedimiento simplificado, parece identificarse con el régimen de adjudicación de ayudas previsto en el artículo 51.5 del mismo texto legal. En este procedimiento no se elimina ninguna solicitud, sino que se otorgan las subvenciones a todos los solicitantes que cumplan las condiciones, dentro de los límites presupuestarios establecidos. En el supuesto de que la dotación no alcanzase para atender la totalidad de las solicitudes presentadas, se procederá al prorrateo, conforme a lo previsto en el artículo 51.6 del TR de la Ley de Principios Ordenadores.

Siendo el procedimiento concursal el ordinario, y el excepcional el llamado en el proyecto de Decreto simplificado, han de justificarse las razones por las que se configuran en el borrador de norma como dos sistemas alternativos de adjudicación de las ayudas y, especialmente, las circunstancias que justificarían el optar por el método simplificado. El proyecto opta por atender al criterio cuantitativo para delimitar un sistema con respecto al otro cuando afirma en el último párrafo del artículo 3: *“La Orden de convocatoria anual fijara el importe de las inversiones a partir del cual deberá concurrirse al procedimiento ordinario, debiendo concurrir al procedimiento simplificado las inversiones que no alcancen dicha cuantía.”*

Más discutible resulta la excepción que hace el artículo 3 del proyecto con respecto a la línea de ayuda nº 6 (ayudas a las PYME para servicios de asesoramiento externo en materia medio ambiental) en la que no existe la alternativa de acudir al sistema ordinario o simplificado, en función del volumen de la inversión objeto de la ayuda, sino que en este caso se restringe la ayuda al sistema de adjudicación simplificado, sin que se justifiquen los motivos que han dado

lugar al establecimiento de esta limitación. Consideramos que han de determinarse las razones que justifican esta opción, por tratarse del procedimiento de adjudicación de ayudas de carácter excepcional

4.- El Artículo 4 del proyecto tiene un encabezamiento que se adecua muy poco a su contenido, puesto que se titula “condiciones generales” y sus párrafos establecen pautas con respecto a los plazos de ejecución y determinan el momento en que deben realizarse las inversiones, por lo que parece más ajustado que el artículo se titule: “plazos de ejecución”.

5.- El artículo 8 del proyecto de Decreto titulado “criterios de adjudicación”, establece 8 criterios de adjudicación a tener en cuenta en la adjudicación de las ayudas por el procedimiento ordinario o concursal. En concreto el artículo comienza de este modo: *“En el otorgamiento de las subvenciones del procedimiento ordinario, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de adjudicación”*

De la lectura del precepto parece desprenderse que es posible tener en cuenta algunos de los 8 criterios de adjudicación establecidos y otros no, así parece deducirse del inciso: “entre otros” que alude a que es posible acudir solo a algunos de los criterios enumerados.

Sin embargo, de la lectura del artículo 13 h) que determina: *“Las Ordenes anuales de convocatoria fijaran el alcance detallado de los criterios de adjudicación y, en su caso, los nuevos criterios de adjudicación que se sumaran a los establecidos en el artículo 8 de este Decreto”* parece deducirse lo contrario, es decir, que los 8 criterios de adjudicación del artículo 8 del Decreto son ineludibles y a los mismos podrán añadirse otros nuevos en la Orden anual de convocatoria.

Esta segunda interpretación nos parece más respetuosa con la jerarquía normativa, habida cuenta de que, respetando, en todo caso, los criterios de adjudicación establecidos en el Decreto, se da la posibilidad de que, por Orden, se amplíen y se cuantifiquen los mencionados criterios.

Por consiguiente se considera más adecuado sustituir en el artículo 8 el inciso “entre otros” por “al menos” y suprimir en el artículo 13 h) “el alcance de los criterios de adjudicación”, puesto que

dicho alcance ya está intrínseco en la ponderación de los criterios de adjudicación que corresponde realizar en la Orden de convocatoria anual.

6.- Únicamente, a nivel de redacción, proponemos sustituir el punto i) del artículo 13, para una mejor comprensión, quedando redactado de la forma siguiente. *“El procedimiento de adjudicación al que debe someterse la solicitud de subvención, en función del importe de la inversión.”*

7.- El punto k), también del artículo 13, del proyecto establece que corresponde regular, mediante Orden: *“La designación de IHOBE S.A. como entidad colaboradora y el alcance concreto de las funciones a desarrollar por la misma, así como la forma en que se instrumentalizará esa relación”*.

Entendemos que dicha designación es una posibilidad, por lo que es necesario añadir el inciso “en su caso”. Igualmente, dado que normalmente las funciones a realizar por IHOBE serán la totalidad de las enumeradas en el artículo 15 del proyecto de Decreto, proponemos adicionar al punto k): *“En caso de que no se detallen en la Orden las funciones que corresponden a la entidad colaboradora, se entenderá que le corresponden la totalidad de las enumeradas en el artículo 15 de este Decreto”*.

8.- Consideramos positivo haber incluido en el artículo 16 del Decreto la composición del Tribunal de Valoración, dada la designación de sus miembros con carácter genérico. Ahora bien, por claridad expositiva, parece más adecuado iniciar el punto 1 de la siguiente manera: “El tribunal de valoración estará compuesto por la persona con cargo de Director o Directora...” suprimiendo el inciso inicial. Además, en el punto 2 del mismo artículo se otorgan a dicho tribunal también funciones para el llamado procedimiento simplificado, lo cual resulta contradictorio con la aseveración contenida en dicho inciso inicial que se propone suprimir: “las solicitudes de subvención presentadas para el procedimiento ordinario se valoraran por un tribunal...”

9.- Conviene corregir la alusión que se hace en el artículo 21, punto 2 “a una intensidad de ayuda superior a la máxima prevista en el artículo 7” por: “a una intensidad de ayuda superior a la máxima prevista en el Anexo I de este Decreto.”

10.- El anexo I del proyecto de decreto contiene los porcentajes máximos de los costos subvencionales, en función del tamaño de las empresas peticionarias y de la utilización del procedimiento llamado ordinario o simplificado. Estos porcentajes son aplicación literal de los dispuestos en los distintos artículos del Reglamento nº 651/2014 para cada una de las líneas subvencionales, por lo que no tienen más que un contenido informativo para los interesados, habida cuenta de que su carácter obligatorio deriva del propio Reglamento de la UE.

Se incluyen dos cuadros dentro del anexo I, uno para cuando se utilice el procedimiento ordinario, y otro para cuando se utilice el procedimiento simplificado. Sin embargo, los límites cuantitativos coinciden en ambos cuadros, por lo que, resultando redundantes, se considera más adecuado suprimir el primero y mantener el segundo, ya que este último contiene también el epígrafe de “ayudas a las PYMES para servicios de asesoramiento externo”, que son las únicas que solo pueden adjudicarse por el procedimiento simplificado.

Consideración Final.-

Por último, parece oportuno hacer referencia a la Sentencia nº 48/2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que se hace eco de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que, previamente a la convocatoria de subvenciones, se lleve a efecto el Plan Estratégico al que se refiere el artículo 8.1 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Tanto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, como el Tribunal Supremo han establecido que el Plan Estratégico de Subvenciones a que se refiere el citado artículo 8.1, *“tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que lo haga identificable como tal por reflejar aquellos extremos al que alude el apartado 1 de ese artículo 8.”*

Dicha omisión ha dado lugar a la anulación de diversas Órdenes de convocatoria y de regulación de subvenciones, por lo que consideramos necesario que se tenga en cuenta este extremo. También ha de tomarse en consideración que la ausencia de plan estratégico no puede suplirse con la incorporación al expediente de memorias o informes preceptivos para su tramitación.

CONCLUSION:

Se informa favorablemente, el proyecto de decreto por el que se regula la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente, con las observaciones realizadas en el cuerpo del presente informe.

Este es mi informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.