



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA SOBRE MEDIDAS FINANCIERAS PARA ACTUACIONES PROTEGIBLES EN MATERIA DE REHABILITACIÓN EN VIVIENDAS Y EDIFICIOS, ACCESIBILIDAD Y EFICIENCIA ENERGÉTICA.

64/2020 DDLCN –IL

I.- ANTECEDENTES

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, a través de Tramitagune (expediente DNCG_ORD_657/19_05), la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al proyecto de Orden señalado en el encabezamiento.

El informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, y el art. 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, así como respecto a los programas económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones, realizados con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

1. Consulta previa a la elaboración del proyecto de Orden .
2. Orden de inicio.
3. Memoria explicativa, suscrita por el Director de Planificación y Procesos operativos de Vivienda.



4. Memoria Económica suscrita por el Director de Planificación y Procesos operativos de Vivienda. Consta de dos documentos uno inicial y otro posterior, modificando al primero.
5. Orden de aprobación previa del Proyecto de Orden.
6. Textos en euskera y castellano del Proyecto de Decreto aprobado con carácter previo.
7. Informe de impacto en función del género.
8. Informe de Emakunde.
9. Informe jurídico de la Asesoría Jurídica (Dirección de Servicios) del Departamento.
10. Informe de la Dirección Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (Departamento de Cultura y Política Lingüística).
11. Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e innovación y mejora de la Administración.
12. - Borrador del proyecto fechado en agosto de 2020.
13. - Memoria del procedimiento de elaboración.

II.- OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El **Proyecto de Orden sobre medidas financieras para actuaciones protegibles en materia de rehabilitación en viviendas y edificios, accesibilidad y eficiencia energética** tiene por objeto reunir en una sola norma las diversas Ordenes de ayudas reguladas al amparo del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En concreto, se pretenden unificar las siguientes normas:

- La Orden de 29 de diciembre de 2006, con sus posteriores modificaciones, sobre medidas financieras para la rehabilitación de vivienda, que están dirigidas a personas propietarias y a comunidades de propietarios;
- Las órdenes que periódicamente convocan ayudas en materia de accesibilidad dirigidas a ayuntamientos, entidades locales menores y entidades privadas con fines de utilidad pública;
- Las órdenes que periódicamente convocan subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas;

- Y, finalmente, las órdenes que periódicamente convocan ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios (Programa Renove) para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado, y que están dirigidas a comunidades de propietarios.

El Proyecto de Orden consta de un preámbulo explicativo de la motivación y regulación del proyecto de orden, de cincuenta y seis (56) artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y 1 anexo.

El articulado se estructura en tres capítulos: el Capítulo I (arts. 1 a 8) recoge las Disposiciones Generales aplicables a todo el proyecto de Orden; el Capítulo II (arts. 9 a 13) establece las disposiciones referidas a las personas y entidades que podrán ser beneficiarias de las medidas financieras; el Capítulo III (arts. 14 a 16) recoge los edificios que serán objeto de actuaciones de financiación por las medidas a regularse; el Capítulo IV (arts. 16 a 33) recoge las actuaciones protegidas u objeto de ayuda y el régimen de las medidas financiera aplicables -este capítulo se estructura, a su vez, en tres secciones en atención a las tres líneas de actuación, a saber: obras de particulares, obras comunitarias y obras comunitarias de rehabilitación integral y eficiencia-; el Capítulo IV¹ (arts. 34 y 35) que regula la complementariedad y compatibilidad de las medidas financieras; y, finalmente, el Capítulo V (arts. 36 a 54) regula los aspectos administrativos de tramitación y resolución de las solicitudes

La regulación que se promueve con el Proyecto de Orden, pretende unificar en una sola norma la regulación de las medidas financieras para la rehabilitación de vivienda y las ayudas en materia de rehabilitación integral y eficiente de edificios (Programa Renove) para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado, uniformando el régimen de los dos programas que tienen relación con la intervención en los edificios de viviendas, a fin de darles un tratamiento lo más común posible y procurando, a la vez, preservar la singularidad propia de cada uno.

Asimismo, en su regulación y como aspecto novedoso, se pretende su adaptación al nuevo marco normativo diseñado por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, y el Decreto 117/2018, de 24 de julio, de la inspección técnica de los edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como a los requerimientos derivados de la cofinanciación con fondos FEDER de las actuaciones referidas a la mejora de las condiciones de eficiencia energética en edificios de viviendas.

Es de señalar que, a lo largo del articulado y de una forma diferenciada, se recogen las medidas financieras agrupadas en tres líneas: Línea 1 (obras de particulares); Línea 2 (obras comunitarias) y Línea 3 (obras comunitarias de rehabilitación integral y eficiencia), permitiendo un mejor entendimiento de la regulación de lo común en función de la especificidad.

¹ (*) Como se puede observar de la lectura del texto, existen dos capítulos IV, por lo que resultará procedente revisar el texto final y reenumerar los capítulos del proyecto de Orden.

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El presente Proyecto de Orden, en tanto en cuanto es una disposición general sujeta a posteriores actos administrativos no ejecutivos que permitan su aplicación (regulación de derechos y obligaciones específicas de los beneficiarios, convocatorias y dotaciones presupuestarias, esencialmente), está sujeto al procedimiento establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en virtud del artículo 2 de la misma, relativo al ámbito de aplicación.

El procedimiento seguido se ha ajustado a dicho procedimiento, siendo la Orden de aprobación del proyecto la referida al borrador fechado el 18 de noviembre de 2019 y que ha sido modificada. La última redacción del Proyecto de Orden es de agosto de 2020, y es sobre la que se dictamina en el presente informe.

Al respecto, y a fin de no ser reiterativos, nos remitimos a lo expuesto en el apartado 2 de la Memoria suscrita para este Informe de legalidad.

Manifestado lo anterior, se ha de señalar que **se echa en falta en la tramitación el preceptivo informe de impacto en la empresa**, exigido de conformidad con lo referido en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco. Establece dicho precepto que, con carácter previo a cualquier nueva norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha de realizar, por parte de los servicios jurídicos correspondientes, un informe de evaluación de su impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

Resulta evidente que las medidas financieras reguladas tendrán impacto en la actividad empresarial del sector de la construcción y rehabilitación de edificios, y de su industria auxiliar, dado la incidencia en áreas de actividad, espacios de intervención, permisos, licencias o líneas de financiación de personas físicas y jurídicas que intervendrán en la actuación objeto de financiación, incluidas la entidades que se vean afectadas por los instrumentos de planificación en el que se enmarca el programa de financiación que se regula. No compartimos por ello lo manifestado al respecto en el informe remitido por el Departamento.

IV.- EXAMEN DE LEGALIDAD

En relación con el examen de legalidad del Proyecto de Orden, en todo lo que no se explicita en este apartado, debemos remitirnos al **informe jurídico departamental** que de una forma extensa y exhaustiva analizó el primer borrador del Proyecto de Orden. De hecho, un alto porcentaje de sus observaciones -de forma y de fondo- se introdujeron en el Proyecto de Orden inicial, de forma tal que el Proyecto de Orden remitido a esta Dirección para Informe de legalidad presenta modificaciones sustanciales sobre el primero.

Sí queremos advertir, no obstante, que esas modificaciones sustanciales, no reflejadas en la **Memoria Resumen para Informe de legalidad**, han dificultado parcialmente la comprensión la

correspondencia de algunas de las citas de dicho informe jurídico departamental con el Proyecto de Orden a informar. Así, se han introducido nuevos artículos, principalmente al inicio del Proyecto, que han producido un cambio del correlativo en el borrador final de dos a tres artículos. Por ejemplo, se ha pasado de un texto inicial en el que un precepto se encuentra numerado como artículo 52 a quedar ubicado finalmente con el número 54, quedando por el camino la supresión de algunos otros artículos iniciales (v.g. se ha suprimido el inicial art. 34 en el texto final). Asimismo, se han producido cambios de contenidos y de ubicación. Por ejemplo, el contenido de ese inicial art. 34 suprimido se ha incorporado como artículo 4 en el texto final, como medida financiera compatible con las reguladas en el Proyecto de Orden (aunque creemos que un lugar más adecuado para él, por técnica legislativa, sería en el Capítulo IV, referido a la “Complementariedad y compatibilidad de las Medidas financieras”). Otro tanto se puede decir de las modificaciones de redacción, la supresión de párrafos, la reubicación de apartados, subapartados y epígrafes dentro del articulado.

De esta manera, el análisis de este apartado de legalidad ha sido una larga y prolongada labor de cotejo y búsqueda de reubicación de las recomendaciones hechas en el Informe jurídico departamental. En esta labor hubiera sido de agradecer una exposición más explícita de tales modificaciones en la Memoria Resumen para Informe de legalidad remitida.

Dicho lo anterior, la unificación propuesta en una sola norma las diversas Ordenes de ayudas reguladas al amparo del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, contribuye al objetivo propuesto de clarificación y homogeneización de las medidas financieras, si bien el régimen articulado no deja de suscitar alguna duda.

Un debate suscitado es el referido al rango del Proyecto normativo, ya que la Dirección promotora del Proyecto considera que éste ha de ser el de Orden mientras que, por el contrario, al Informe jurídico departamental considera necesario que la disposición que se tramita sea aprobada mediante Decreto.

La razón esgrimida por el informe jurídico departamental radica en que el vigente Decreto 317/2002 contiene una mínima regulación de las medidas financieras en materia de actuaciones protegibles de rehabilitación, que el informe jurídico departamental considera deben ser modificadas por una disposición de igual rango. Así, por un lado, su artículo 7 regula unas condiciones para el acceso a las medidas financieras, asociadas a las características de los edificios objeto de rehabilitación; y por otro el artículo 8 de dicho Decreto define quienes han de ser los titulares de las actuaciones protegidas de rehabilitación.

En conflicto inicialmente se suscitaba porque el Proyecto de Orden extralimitaba o alteraba estas previsiones, esencialmente en lo referente a la antigüedad mínima de los edificios a ser rehabilitados.

Pues bien, con posterioridad a la emisión del informe jurídico departamental esta regulación ha sido modificada en el sentido propuesto por dicho informe, respetando la contenida en los decretos vigentes, por lo que el texto definitivo en principio no quebranta el principio de jerarquía normativa, lo que permite que la norma proyectada tenga el rango de Orden y sea conforme a Derecho.

No podemos menos que coincidir con el informe jurídico departamental en lo referente a que quizás hubiera sido más conveniente la aprobación de la norma con rango de decreto, en coherencia con la previsión contenida en el párrafo 3 del artículo 7 (numerado como 5 en el borrador inicial), relativo a la dotación económica, o con la regulación de los fondos FEDER. Pero ello es una opción normativa que excede el examen de legalidad propio de este informe.

Asimismo, debemos manifestar nuestro acuerdo en relación con el reparo manifestado al artículo 37 (inicialmente numerado como 36) y referido a los formularios para realizar las solicitudes de las ayudas de las Líneas 1 y 2 y que estarán, en un futuro, en la Sede Electrónica del Gobierno Vasco, en tanto que no se incorporan al expediente, por lo que no se puede informar sobre adecuación a derecho de las fórmulas del cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios.

Es ya una constante, tanto en los informes de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo como de otros órganos, que los formularios de solicitud y la información relativa a la documentación a presentar junto con la solicitud (que debe estar accesible en la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi) no debe ser cauce para crear nuevas ni distintas obligaciones a las recogidas en la convocatoria, y que debe ser solo la necesaria y pertinente para la resolución de los procedimientos de concesión.

En todo caso, tanto si los formularios de solicitud son objeto de publicación en el BOPV como si son objeto únicamente de publicación en sede electrónica, deberán incluir la información que resulta exigible en materia de protección de datos de carácter personal, de conformidad con la regulación en materia de protección de datos².

También debemos referir que la letra j) del apartado 6 del artículo 38, sobre la documentación a presentarse en relación con la Línea 3, desatiende la recomendación, realizada por el informe jurídico departamental, de que no se requiera la presentación del informe ITE, vulnerando la prohibición de exigir la presentación de documentos que obran en poder de la administración. Conforme al Decreto 117/2018, de 24 de julio, de la inspección técnica de los edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, esa información consta en el Registro de ITEs, que depende del mismo Departamento, por lo que coincidimos con la mentada recomendación.

A modo de conclusión de este apartado, debemos de ratificar el hecho de que el Proyecto de Orden definitivo remitido a informe de legalidad, con las salvedades manifestadas y reiteradas en el informe jurídico departamental, ajusta a la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones** (en adelante, también LGS) y al reglamento que la desarrolla, aprobado mediante **Real Decreto 887/2006, de 21 de julio**, en lo que constituye legislación básica.

² Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

También responde dicha regulación positivamente a la regulación del **Título VI y Capítulo III del Título VII del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco**, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre (en adelante, también TRLPOHGPV), y al **Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la CAE** y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades colaboradoras que participan en su gestión.

Por lo que se refiere a las ayudas reguladas en el Proyecto de Orden, que son objeto de financiación por parte de fondos FEDER, hemos de confirmar también que las prescripciones del Proyecto –tras las modificaciones realizadas– se adecuan a la regulación del **Reglamento (UE) 1301/2013, de 17 de diciembre de 2013**, y a la **Orden HFP/1979/2016, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020**.

V.- CONCLUSIÓN.

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden sometido a informe, con las observaciones efectuadas en el cuerpo del mismo.