



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Expt: 22157P

C/I/9577/2022

MMGG

**INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA
CONSELLERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS Y
MOVILIDAD, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS
PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DESTINADAS A
AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA PARA LA
MODERNIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL PLANEAMIENTO
URBANÍSTICO VIGENTE Y SU CONVOCATORIA.**

Por parte de Subsecretaría se solicita informe jurídico sobre el proyecto de orden arriba referenciado. De conformidad con lo dispuesto en el art 5.2.h) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en relación con el art 165 apartado 1), de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, se emite informe **preceptivo** con arreglo a las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: OBJETO Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

Es objeto del presente informe el proyecto de orden de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas destinadas a municipios de la Comunitat Valenciana, para la modernización y transparencia del planeamiento urbanístico vigente.

El presente informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2.h) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica de la Generalitat, en relación con el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de la Generalitat. No obstante, carece de carácter vinculante, de acuerdo con el artículo 6 de la citada Ley 10/2005; si bien, los actos y resoluciones que se aparten del mismo habrán de ser motivados.

El procedimiento para la concesión de las referidas ayudas se ha iniciado por resolución de fecha 30 de junio de 2022, del Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad. Por lo que es de aplicación lo dispuesto por el artículo 160.2 b) de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y Subvenciones. Este precepto ha sido objeto de varias modificaciones, la última de ellas por Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania, que ha suprimido la expresión que hacía referencia a que las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, aprobadas mediante orden de la persona titular de la Conselleria, *"no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general."*

Por su parte, el art. 165.1 de la ley 1/2015 establece que 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.

Por lo que el proyecto de Orden de bases reguladoras objeto de informe tiene naturaleza de disposición de carácter general, sujetándose a la siguiente normativa:

- Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell.

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

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

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

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

- Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

- Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana.

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

- Ley 2/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

- 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.

- Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

. - 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 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.

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

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL

Estamos ante la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia, a municipios para la modernización y transparencia del planeamiento urbanístico vigente.

Sobre la competencia para aprobar estas bases, es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional que entiende que las Comunidades Autónomas son titulares de la potestad para aprobar subvenciones en aquellas materias en las que dispongan de competencias estatutarias.

Por lo que, dado que la Comunitat Valenciana ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda al amparo del art 148.1.3 de la CE y 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, es competente la Generalitat

Valenciana para aprobar la presente orden, debiéndose ejercer dicha competencia por la conselleria que asume las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que es en virtud del Decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones, la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

TERCERA. - PROCEDIMIENTO

Según dispone el art 165.1 de la Ley 1/2015: *"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, debiendo publicarse en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana". Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente intervención delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza."*

Por tanto, el proyecto de Orden ha de tramitarse de conformidad con los preceptos básicos del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el art 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y con las previsiones de los capítulos I y III del Título III del Decreto 24/2009.

Antes de examinar la tramitación a efectuar, hemos de recordar que el art 132 Ley 39/2015 establece que las administraciones públicas anualmente publicarán un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que hayan de ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que se publicará en el portal de transparencia de la correspondiente administración pública. Asimismo, dado que estamos ante una subvención a otorgar en régimen de concurrencia competitiva, recordamos que estas subvenciones deberían estar incluidas en el correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones al amparo del art 164, apartado a) de la Ley 1/2015.

Por lo que de conformidad con las normas citadas debe seguirse el siguiente "iter procedimental":

a) **Consulta previa** a través del portal web de la Conselleria en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectados por la futura norma. Podrá prescindirse de este trámite de audiencia previa en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales una materia (art 133 de la LPACAP).

No se ha realizado este trámite y consta informe justificando adecuadamente su innecesaridad.

b) **Iniciación** mediante resolución de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia con indicación del objeto de regulación y designación del órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda su tramitación (art 39 del Decreto 24/2009).

Consta en el expediente esta resolución de inicio de fecha 30 de junio de 2022.

c) En el presente caso, dado que se aprueban **conjuntamente** las bases y la convocatoria, se requiriere informe previo justificativo de la concurrencia de la especificidad de las ayudas emitido por el centro directivo al amparo del art 164.e de la Ley 1/2015.

Consta dicho informe.

d) Emisión e incorporación al expediente de cuantos estudios e informes justifiquen su necesidad y oportunidad (**memoria justificativa** del proyecto o informe de necesidad y oportunidad) así como una **memoria económica** sobre la estimación del coste previsto como consecuencia de la adopción de la norma o,

en su defecto, informe sobre la ausencia de tal coste o gasto. Corresponde tal emisión e incorporación al titular del órgano que tenga encomendada la tramitación del proyecto normativo (art 43.1 a Ley 5/1983).

Consta tanto memoria justificativa donde se justifican el cumplimiento de los principios previstos en el art 139 de la Ley 39/2015 como económica.

e) Informe previsto en el art 26 de la Ley 1/2015.

Consta informe favorable de la Dirección General de Presupuestos.

f)- Constancia de la **remisión**, en su caso, de copia del expediente a la Presidencia y a las **Consellerias** en cuyo ámbito competencial pudiera incidir el proyecto, para la emisión de informe en el plazo de diez días.

Se ha realizado este trámite y se han hecho observaciones por parte de: Conselleria competente en materia de transparencia; de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y de la Dirección General de Tributos y el Juego.

La primera de ellas recomienda la sustitución del contenido de la base 21 sobre información relativa al tratamiento de datos personales. Igualmente recomienda la inclusión de una base relacionada con la posibilidad de que la Conselleria podrá consultar información obrante en poder de las administraciones públicas. Recuerda cual es el contenido de los formularios de solicitud de ayuda y que, en caso de que la persona interesada aporte datos personales de terceros (prestadores de servicios), para cumplir con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/679, se deberá incorporar en el formulario el apartado que adjunta, como declaración responsable.

Por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se menciona que aparecen expresiones de lenguaje no inclusivo en el texto remitido, aunque no especifica cuales son.

Y por parte de la Dirección General de Tributos y el Juego se advierte que debe corregirse el pie de recursos para adaptarlo a la naturaleza reglamentaria de la orden.

Consta informe estimando las alegaciones y sugerencias formuladas.

g)- Trámite de información pública y audiencia en los términos establecidos en el art 133 de la Ley 39/2015 y art 43 de la Ley 5/1983.

Puede prescindirse de este trámite de audiencia y participación pública, pero que deberá hacerse por alguna de las causas especificadas legalmente en el art 133 de la Ley 39/2015 y en el art 43 de la Ley 5/1983.

No se ha realizado este trámite y consta informe estableciendo que el artículo 133, excepto apartado 1 y primer párrafo del apartado 4, ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias, por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo y que el artículo 43.1.c) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y que el artículo 52 del 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, exigen el trámite de audiencia cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta que el art 133 de la Ley 39/2015 es aplicable en nuestro ordenamiento jurídico por remisión expresa del artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de junio, 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, que remite expresamente al mismo. Este Decreto 105/2017 no ha sido derogado por la Ley 1/2022, estableciendo de forma expresa la DF 2ª de la Ley 1/2022 su vigencia en cuanto no se oponga a lo dispuesto en la Ley 1/2022.

Por lo que solo puede prescindirse del trámite de información pública cuando estemos ante las excepciones del art 133 de la Ley 39/2015.

h) Petición de informes necesarios y autorizaciones o dictámenes previos preceptivos. En este caso resulta **preceptivo**: el informe del impacto de género; el informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia (; el informe de impacto de la normativa en la familia; informe de coordinación de administración electrónica (Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica); informe de la Abogacía de la Generalitat e informe de la Intervención delegada (art 165 Ley 1/2015).

Constan en el expediente los cuatro primeros informes.

Sobre la emisión del informe del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, no se exige el mismo de forma expresa en el art 164 y 165 de la Ley 1/2015, pero dado que estamos ante una disposición de carácter reglamentario, deben exigirse los informes que sean preceptivos en la tramitación de cualquier disposición reglamentaria.

A estos efectos, será preceptivo el informe de Consell Juridic Consultiu si estamos ante alguno de los supuestos del art 10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, que en su **apartado cuarto** establece que es preceptivo su informe en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

Amparándose en ese precepto, el Consell Juridic Consultiu ha considerado que es preceptivo su informe en la tramitación de las órdenes de las distintas consellerias que establecen las bases reguladoras tanto de becas como

de otras ayudas en régimen de concurrencia (dictamen 661/2020; dictamen 395/2020; dictamen 358/2020, entre otros muchos).

No consta informe sobre competitividad previsto en la instrucción nº 1/2015 de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo sobre la elaboración del informe de competitividad en la tramitación de proyectos normativos de fecha 25 de marzo de 2015

i- Cumplimiento de los trámites previstos en el **Decreto 128/2017**, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

Consta informe relativo a la innecesidad de dicha comunicación y se reitera la misma en el preámbulo de la orden.

j- Elevación a la persona titular de la Conselleria para su aprobación de conformidad con lo establecido por el art 160.2.b) de la Ley 1/2015 y publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.

CUARTA. - CONTENIDO

El art 165.2 de la Ley 1/2015 establece cual es el contenido mínimo de las órdenes reguladoras de bases del otorgamiento de subvenciones en los siguientes términos: *"2. Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:*

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.

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."

Analizando el contenido mínimo entendemos que el mismo se incluye en la orden objeto de informe.

Tras analizar el contenido concreto de la orden, realizamos las siguientes **observaciones:**

a.- En el preámbulo y en la base cuarta, décima y dieciseisava se hace referencia a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Recordamos que esta ley ha cambiado de denominación pasando a denominarse Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

b.- En la **base segunda** sobre financiación de las subvenciones se establece:

"La cuantía del importe global máximo destinado a financiar las subvenciones objeto de la presente convocatoria, para el ejercicio 2022, asciende a doscientos cincuenta mil euros (250.000 €) con cargo al capítulo VII, línea de subvención S6241000, del programa 08.03.02.432.20, Urbanismo, del presupuesto de la Conselleria de Política territorial, Obras Públicas y Movilidad, de la ley de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022."

En el presupuesto de la Generalitat, en la línea especificada, se prevé una subvención de **500.000 euros** para ayudas al planeamiento urbanístico.

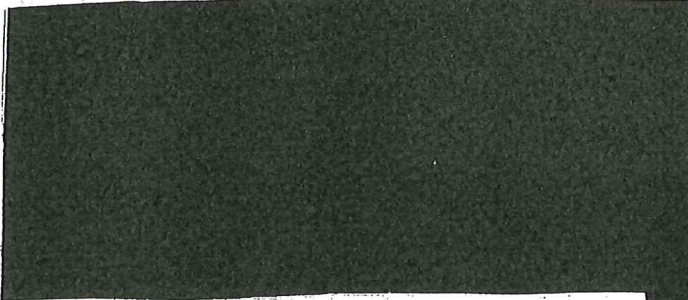
Debe concretarse en la memoria económica qué cantidad se destina a cada una de las ayudas al planeamiento urbanístico.

c.- En la base quinceava, apartado primero, letra "c" se establece: "No se tendrán en consideración los instrumentos de planeamiento no aprobados definitivamente, ni los aprobados definitivamente con anterioridad al propio planeamiento general vigente, ni los que han perdido su vigencia por sentencia judicial firme."

Consideramos que la referencia a que no se tendrán en cuenta los instrumentos de planeamiento que hayan perdido su vigencia por sentencia judicial firme puede traer problemas de interpretación dado el efecto de la nulidad en cascada de los instrumentos de planeamiento. Por lo que recomendamos que se limite al instrumento concreto declarado nulo por sentencia judicial firme.

Es cuanto se tiene que informar.

VºBº Abogado Coordinador



Abogada de la Generalitat

