

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA LÍNEA DE REFUERZO FINANCIERO DEL PROGRAMA DE CASAS CONSISTORIALES DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO (PEECN)

I. ANTECEDENTES.

1.- Mediante **Acuerdo Plenario de 29 de Diciembre de 2020**, se aprobó definitivamente el **Plan Provincial de Reactivación Económica y Social 2020-2021 (Plan CONTIGO)** que contiene entre sus Programas de Inversión, el *Programa de Casas Consistoriales de Consumo Energético Casi Nulo (PEECN)*.

2. En los fundamentos de este Programa PEECN había un amplio análisis estratégico que ya había propiciado la elaboración de un previo Programa de subvenciones para la redacción de proyectos de este tipo, que fue incluido en el **PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES AL ÁREA DE COHESIÓN TERRITORIAL PARA EL PERÍODO DE VIGENCIA 2020 A 2022**, aprobado por Resolución n.º 672 de 27 de Febrero 2020 (PROGRAMA 2.- Fomento de proyectos de equipamientos locales sostenibles y eficientes).

Ese mismo análisis estratégico tomó cuerpo seguidamente como estrategia inversora para la ejecución de aquellos primeros proyectos, esta vez dentro de un Plan Provincial de la Diputación, manteniendo los objetivos, fines e intereses públicos que se perseguían y que quedaron reflejados en la Memoria Justificativa del Plan del aquel año 2020 y en la BASE 1 del Programa:

PEECN

El objetivo es superar las situaciones deficitarias de tamaño o antigüedad de los actuales inmuebles, incorporando los ayuntamientos de la provincia a la estrategia nacional de la UE de descarbonización de la economía y de reducción de la factura energética del parque inmobiliario público.

3. A su vez, el Programa tuvo una **Línea originaria, y una Línea de ampliación de beneficiarios**, que a la poste completaron un plantel de 9 beneficiarios, que son los siguientes:

- a) Línea originaria: El Ronquillo, Las Navas de la Concepción, El Rubio, Villaverde del Río, Castilleja de la Cuesta, Gerena.
- b) Línea de ampliación de beneficiarios: Cantillana, Marchena y Herrera

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48
Observaciones		Página	1/7
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==		



4. Ambas LÍNEAS se encuentran actualmente con las subvenciones iniciales ya concedidas, y están en distintos **grados de ejecución**, con supuestos de obras en pleno desarrollo (Gerena, Las Navas, Ronquillo, El Rubio y Herrera); otras licitadas, pendientes de inicio (Cantillana); y otras en fases previas a la misma (Marchena, Villaverde del Río, Castilleja de la Cuesta); habiendo optado los Ayuntamientos a distintas prórrogas, reguladas en las BBRR, para solventar los diferentes y estrictos procedimientos de planificación y proyección de inversiones.

5. Por lo anterior, tratándose de actuaciones programadas y en ejecución, sobre la base de inversiones concretas y específicas aprobadas previamente, se considera que estamos ante la continuidad de la administración de asuntos de gestión previos, en los términos del **Informe de la Secretaría general n.º 37/2023**, de fecha 4 de Abril de 2023 sobre “*Duración del Mandato y Alcance de la “administración ordinaria”*”-

II. JUSTIFICACIÓN DE UNA LÍNEA DE REFUERZO FINANCIERO

Como se ha explicado en los antecedentes, el Programa PEECN del Plan de Reactivación Económica y Social 2020-2021 (Plan CONTIGO), ha sido uno de los Programas diseñados por la Diputación para la cooperación específica con los Ayuntamientos, donde se aplicaba el instrumento de la planificación provincial para incidir en la problemática de unos equipamientos municipales donde los diagnósticos territoriales y funcionales de la Diputación, aconsejaban una estrategia provincial diferenciada.

La necesidad de su refuerzo financiero se justifica desde varias perspectivas, en concreto:

a) Desde una perspectiva finalista, por el carácter innovador y la importancia cualitativa de este Programa, donde los objetivos perseguidos, no eran ya estrictamente municipales, sino de alcance provincial y de convergencia global con las políticas públicas que impulsaba la UE.

b) Desde una perspectiva directa, por la constatación de las dificultades de los beneficiarios en su ejecución, ante los escasos márgenes financieros de los proyectos que fueron subvencionados, considerando el alza de los actuales precios industriales del mercado y teniendo en cuenta que toda la estructura de costes definidos y subvencionados por Diputación datan de los cálculos del Servicio de Arquitectura y Supervisión, fechados el 8 de mayo y el 17 de Diciembre de 2020, que en sus Memorias técnicas establecieron en aquel momento las ratios económicas aplicables por metro cuadrado:

COSTES FINANCIEROS TOTALES (IVA INCLUIDO) DE LA EJECUCIÓN DE NUEVAS CC EECN, EN FUNCIÓN DE LAS RATIOS MÁXIMAS DE M2 SUBVENCIONABLES, POR TRAMOS POBLACIONALES

Intervalo demográfico	Superficie media SUBVENCIONABLE	Línea 1 (1050 €/M2)	Línea 2 (1312'50/M2)	Línea 3 (879'38€/M2)
<2.000 hab.	555,03 m2	839.146,36	1.048.933,85	702.789,67
2.000-<5.000 hab.	763,24 m2	1.153.938,73	1.442.423,42	966.429,17
5.000-<10.000 hab.	1.096,61 m2	1.657.959,17	2.072.448,97	1.388.548,70
10.000-<20.000 hab.	1.692,31 m2	2.558.595,02	3.198.243,78	2.142.835,50

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48
Observaciones		Página	2/7
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==		



Sin embargo a partir de esa fecha de 2020, tanto en 2021 y 2022, han sobrevenido las notorias circunstancias que conocemos relativas a la producción, los costes y el abastecimiento, y que han desembocado en que aquellas ratios por metro cuadrado hayan quedado claramente desfasadas, por cuanto la espiral de precios se ha instalado ya de forma muy estructural en toda la cadena de distribución y consumo de productos manufacturados.

Además, concurre en este Programa la circunstancia de que se han proyectado inversiones no standardizables, para edificios de altas prestaciones y con calidades exigentes, con lo cual han quedado especialmente expuestas a esta crisis de precios, con el inconveniente, a diferencia de otros Programas de inversión más modestos, que para estos proyectos no es tan factible operar cualesquiera modificaciones con la intención de ajustar costes (ya sea a través de cambios de materiales, de la reducción de espacios, o de nuevas soluciones constructivas,...) ya que estos edificios están diseñados, proyectados y supervisados en unas determinadas condiciones, bajo las cuales cumplirán determinadas prestaciones de eficiencia energética global, y ello condiciona mucho a todas las instalaciones, dependencias y materiales.

c) A mayor abundamiento, hay que recordar que la finalidad originaria de la Diputación estaba dirigida a la financiación completa de todos los gastos de proyección y ejecución material derivados de los metros cuadrados preestablecidos en las ratios, como “superficies medias subvencionables”, a alcanzar en los distintos tramos poblacionales.

Se pretendía con estas ratios solventar suficientemente las necesidades de los proyectos y las obras, cubriendo todos los metros definidos como déficit, es decir como superficie media subvencionable, por lo que, de no aplicarse ahora una línea de refuerzo financiero, a la postre la Diputación estaría aceptando la devaluación de sus propias ratios, de sus objetivos, y de su esfuerzo financiero global, ya que pasaría a sufragar tan sólo un porcentaje parcial del coste de aquellos metros cuadrados del déficit que inicialmente pretendía financiar íntegramente. De resultados de lo anterior, la exigencia del completo cumplimiento del plan de obras, resultaría ahora claramente desfavorable para los Ayuntamientos, por haberse perdido el principio de íntegra financiación de las ratios mínimas, en sus costes iniciales.

En definitiva, el coste de la “superficie media subvencionable” que inicialmente fijamos ha quedado superado, y ello plantea la conveniencia de prever la operatoria de un refuerzo financiero en la gestión de las obras.

Habida cuenta de este análisis, tras meses de estudio de la situación y múltiples contactos con los Ayuntamientos, se empezó a abordar una herramienta de ajuste de la estrategia inversora de la Diputación, que beneficiase potencialmente por igual a todos los beneficiarios, en función de los distintos supuestos que aún pueden experimentar y requerir los inmuebles en proceso de edificación.

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48
Observaciones		Página	3/7
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==		



Ello ha tomado forma en la introducción de esta Línea de refuerzo financiero, que nuevamente se basa en la Propuesta del Servicio de Arquitectura y Supervisión, de 20 de febrero de 2023, que se reproduce en esta memoria por su importancia clarificadora:

“ Igualmente, la Consejería de Fomento, Infraestructura y Urbanismo de la Junta de Andalucía ha publicado recientemente un informe del incremento sostenido en los años 2019-2022 de los costes de construcción para las viviendas, en la que se detallan dichos incrementos de costes específicos para cada material.

*En dicho informe se establece como incremento de coste porcentual entre el año 2019 y 2022 del **16,50%**, siendo este porcentaje la media obtenida entre los distintos tipos de materiales y la total en dicho trienio.*

Es cierto también, que los precios obtenidos para la base de datos de la Junta de Andalucía suele ser para la promoción de viviendas, en las que el coste de las partidas suele ser inferior a las obras específicas y singulares como son el resto de construcciones y como es el caso de las que nos ocupa (edificios de Casas Consistoriales). Esto se debe a dos causas sobradamente conocidas y comprobadas en la realidad constructiva como son, la diversidad de partidas fuera de la estandarización de las promociones de viviendas para la construcción de edificios único) y la singularidad de estos edificios de equipamientos sectoriales. Estamos ante construcciones expofeso.

Por otro lado, en cuanto a posibles diferencias en el porcentaje de aumento para cada Línea del Programa (podríamos contemplar la diferencia entre las Líneas del Programa en este caso solo dos Líneas L1 y L3 : Nueva Planta y Ampliación con espacios afectados) se ha descartado, ya que dicha distinción viene establecida con anterioridad en el coste/ m2 a subvencionar para cada Línea. Así de esta forma el incremento porcentual que se ha calculado, también afectará de forma proporcional al coste/m2 de cada Línea del Programa.

Atendiendo a lo expuesto y a la experiencia en incremento de costes que se ha venido produciendo en este trienio (2017-2022), hemos considerado el siguiente aumento para la subvención a los ayuntamientos acogidos a este programa y que es el siguiente:

- aumento tipo de coste en la construcción: **16,50%***
- aumento de coste por la singularidad específica de la construcción por el tipo de edificio (equipamiento municipal con altas prestaciones): **5%***

*TOTAL INCREMENTO DE COSTES DE LA CONSTRUCCIÓN PARA EDIFICIOS DE CASAS CONSISTORIALES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA CONSUMO CASI NULO: **21,50%** “*

¹La Línea de refuerzo financiero se origina, por tanto, fruto de una combinación de criterios. Por un lado, un criterio primordial de actualización, ya que las ratios de financiación fijadas inicialmente por la Diputación, pasados más de dos años desde la fijación de las mismas, habían quedado desfasadas; por otro lado, un criterio pro-activo para la mejora funcional de los edificios, ya que los equipamientos de este tipo,

1 Este párrafo y los que siguen hasta la finalización del epígrafe II, constituyen una ampliación de la Memoria inicial tramitada para Informes, en correspondencia a las consideración 2 del punto 4.4.2 del Informe de Control permanente de la Intervención, emitido para el expediente con fecha 4 de mayo de 2023.

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48
Observaciones		Página	4/7
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==		



que se califican como de “Altas prestaciones” son proclives para incorporar soluciones constructivas-tecnológicas de alta calidad y coste; y por último, un criterio de igualdad de trato, que nos obligaba a prever distintas posibilidades de cobertura financiera, que pudieran afectar a los beneficiarios en condiciones de igualdad.

Para ello, se ha escogido el concepto de refuerzo financiero, que es una opción o un enfoque financiero distinto al de la revisión excepcional de precios, y que no debemos confundir entre si, máxime cuando el propio expediente de Modificación del Plan ya regula por separado un Programa de revisión excepcional de precios.

Este Programa configura un sistema de refuerzo análogo a las medidas que han adoptado muchos Entes Públicos, y la propia Diputación, que han consistido en añadir unos importes adicionales de subvención, para -caso de ser necesario- reforzar en profundidad los proyectos antes de enfrentarlos a las licitaciones, ya sean estas licitaciones la de los proyectos completos, la de los proyectos complementarios o parciales, los modificados, reformados, etc... A este fin las BBRR de la línea de refuerzo han tomado parcialmente como base la propuesta del Servicio de Arquitectura y Supervisión en su informe preliminar en lo tocante al porcentaje de actualización que se determina en el mismo, a los efectos de fijar como límite un techo cuantitativo y objetivo, pero a partir de ahí las diferencias entre un Programa de refuerzo financiero como este, respecto a un Programa de revisión excepcional, son significativas.

Mientras la revisión excepcional de precios va destinada, - en las condiciones legales-, a la revisión a instancias de un contratista adjudicatario, de unos determinados precios según el valor inicial de los mismos en el Presupuesto del proyecto licitado y adjudicado, por el contrario, el refuerzo financiero que se ha propuesto para el PEECN puede operar anticipadamente en distintos supuestos-tipo de diferente naturaleza, teniendo en cuenta una situación también heterogénea de los proyectos de los beneficiarios (existencia de varios proyectos que aún no se han licitado, la posibilidad de resoluciones de contratos, etc....), por lo que ha debido configurarse de una forma amplia, como consecuencia de la aplicación del criterio de igualdad de trato entre beneficiarios, y por razones de congruencia, ya que el Programa fija un nuevo o actualizado del “valor económico revisado por metro 2, según línea” (Base 3.2), - en sustitución del fijado al inicio del Programa en 2020-, y lo asigna en cada una de las *ratios de superficies subvencionables de cada intervalo*, como una medida general, ya que estas eran y son las ratios obligatorias que cada beneficiario debe alcanzar en su proyecto, según su intervalo poblacional, como solución al déficit de partida en cuanto a la superficie mínima de este equipamiento. Este valor económico, articulado para la eliminación del déficit detectado, era y es el que se considera desde el inicio del Programa que debe estar íntegramente financiado por Diputación.

Por ello, esta línea de refuerzo se podrá aplicar a los presupuestos de aquellos proyectos todavía no licitados; a los reformados sobrevenidos de mayor coste, antes de aprobarse y contratarse; a la revisión de proyectos de terminación, antes de la selección de un nuevo contratista, tras resolución del contrato a causa del contratista inicial; a la incorporación de instalaciones adicionales no incluidas en el proyecto

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48
Observaciones		Página	5/7
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==		



originario, que por carecer de financiación suficiente quizás hubieron de ser sacrificadas en los meses precedentes; a sufragar partidas elegibles iniciales, que sin embargo hayan sido soportadas por el Ayuntamiento, por insuficiencia de la ratio inicial de fondos provinciales; o bien sencillamente para repercutirlas en equipamientos y mobiliario, que opera como un supuesto de cierre, y que siendo elegible en el programa originario, en las BBRR del Programa dependía de la eventual existencia de bajas de licitación. De esta forma, todos los beneficiarios, aunque estén en distintas fases de ejecución o gestión, tendrían el mismo derecho teórico a beneficiarse de la actualización operada en la ratio de la financiación provincial de la superficie subvencionable, pudiendo repercutirla en el edificio en distintos supuestos.

Así, desde el punto de vista del criterio de igualdad de trato, la línea de refuerzo financiero cubre todas las fases del ciclo de las obras en las que puedan estar los beneficiarios, unas con más eficacia directa en la fase de ejecución, y otras con una eficacia más directa en la fase de puesta en uso. Igualmente se cubren, desde el punto de vista citado, desde las contingencias más esenciales para el cumplimiento del proyecto, hasta otras más accesorias que también mejoren la funcionalidad de la inversión.

Por lo anterior, de acuerdo a los apartados anteriores, por tanto, la Línea de refuerzo financiero se juzga oportuna y conveniente, y es coherente con los objetivos y fines que se marcó la Diputación para lanzar una línea específica e intensiva de financiación provincial sobre estos equipamientos.

III. JUSTIFICACIÓN DE DISTINTAS REGLAS CONTENIDAS EN LAS BASES.

Adicionalmente a lo ya expuesto, a efectos de la adecuada comprensión de la propuesta, esta Memoria debe extenderse en la justificación de algunas de las particularidades de la misma, que son esenciales para su eficacia y para el cumplimiento de los objetivos pretendidos

a) Fórmula de distribución proporcional y varios supuestos potenciales de elegibilidad

Este es un Programa que está en ejecución, con proyectos originarios que ya fueron presentados por todos los beneficiarios, y que se encuentran en distintas situaciones al momento actual, pero que tienen como común denominador que o bien se enfrentan a costes superiores a los licitados, o bien pueden ponerse de manifiesto en cualquier momento posterior a este, ya sea en obra material, y/o equipamiento interior de los edificios que se están promoviendo, o incluso en incidencias o tensiones sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Para este fin, la fórmula de distribución es proporcional y aplicando un criterio técnico general formulado por el Servicio de Arquitectura sobre la superficie media subvencionable, y sus costes

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48
Observaciones		Página	6/7
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==		



actuales, se ha proporcionado a los Ayuntamientos, - en base al principio de igualdad - un elenco de diferentes posibilidades de elegibilidad para optar a la aplicación de dichos fondos, donde se recogen distintos supuestos que pueden darse justo en el momento actual de las obras y en lo sucesivo, tanto a los primeros proyectos como en los más tardíos.

Ahora bien, la subvención no es anticipada, y sólo se hará efectiva si surgen esas concretas necesidades de los supuestos tasados en la BASE 6, y en la cuantía exacta que los mismos alcancen .

b) Compatibilidad de distintos supuestos sin exceder el importe máximo adicional

Las dotaciones adicionales constituyen un techo máximo a emplear de una vez en alguno de los supuestos, o sucesivamente en varios momentos, según se vayan produciendo las necesidades (BASE 6).

c) Plazos amplios a favor de obra


Precisamente por lo anterior, el plazo de solicitud de la BASE 6 es amplio (1 de Noviembre), en orden a dar tiempo a que se produzcan los supuestos elegibles, y se formen expedientes técnicos que permitan la instrucción del o de los expedientes de concesión para cada supuesto, cada Ayuntamiento y Casa Consistorial.

La BASE 3.3 contiene una previsión meramente opcional para Diputación, pero que se juzga sensata en la medida que permite una base regulatoria para una ulterior reapertura de esta línea de refuerzo en 2024, - si la Corporación así lo decidiese-, bajo las circunstancias descritas. Su inclusión formalmente no compromete créditos, pero favorece la reducción de inseguridades financieras en los beneficiarios.

d) Financiación /subvención a partir de la presentación y verificación de expediente técnicos.

Aunque las subvenciones se transfieren al 100%, en esta línea de refuerzo se actuará bajo la previa presentación, revisión y fiscalización de cada uno de los expedientes técnicos, que para cada supuestos o necesidades de obra se señalan como elegibles en las BASES 4 y 5.

La Dirección General del Área
(En la fecha de la firma)

Código Seguro De Verificación	AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Juan Carlos Montoya Vilches	Firmado	09/05/2023 12:33:48	
Observaciones		Página	7/7	
Url De Verificación	https://portal.dipusevilla.es/vfirma/code/AX1fZOmTFshFOPileLj3Tw==			