



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 3911/2021

Asunto: Fomento de la eficiencia energética en edificaciones del ámbito rural / Resolución

Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Ilmo. Sr.:

La pandemia ocasionada por la expansión de la Covid-19 ha provocado no solo una situación de emergencia sanitaria sin precedentes, sino también unas consecuencias de enorme magnitud y repercusión en los ámbitos económico y social, entre otros. A ello se suma, desde el 24 de febrero de 2022, la guerra provocada por la invasión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia, cuyo impacto en términos humanitarios, socioeconómicos, energéticos y geopolíticos acusaremos, sin duda, durante mucho tiempo. Un elevado número de ciudadanos han perdido o, previsiblemente, perderán su empleo, temporal o definitivamente, provocando una merma en sus ingresos que pudiera llegar a resultar, en muchas ocasiones, alarmante desde una perspectiva personal o familiar, y causando, además, una acusada incertidumbre social en torno a la duración temporal de estos efectos y su impacto definitivo sobre el modelo económico existente.

El Plan de recuperación para Europa, *Next Generation EU*, dotado con 750.000 millones de euros, es un instrumento temporal concebido, en tal sentido, para impulsar la recuperación y reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia. Junto con el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea se concibe como el mayor paquete de estímulo financiado hasta el momento en Europa. Se destinarán, en total, 1,8 billones de euros a la recuperación y reconstrucción europea tras la pandemia. Más de la mitad de este importe irá dirigido a la modernización de la economía europea a fin de que sea más ecológica, digital y resiliente, favoreciendo transiciones climáticas y digitales justas y prestando especial atención a la lucha contra el cambio climático.

Destaca, como elemento central de *Next Generation EU* y, por tanto, de una estrategia europea más completa y compleja, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, que comprende 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar



las reformas e inversiones emprendidas por los distintos países de la Unión Europea. Con esta finalidad el Consejo de Ministros de España aprobó el 27 de abril de 2021 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, cuyos acuerdos operativos o de implementación entre la Comisión y España se aprueban por Decisión de aquella de 29 de octubre de 2021.

El Plan del Gobierno de la Nación incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales en torno a los cuatro objetivos transversales sobre los que pivota. El primero se dirige, en concreto, a reforzar la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos.

El componente 2 de las inversiones y reformas que concretan el Plan español de Recuperación comprende, a tal efecto, el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, que tiene como objetivos principales, a su vez, “el impulso a la rehabilitación del parque edificado en España, en línea con la *Renovation Wave* europea, así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la activación de este sector y a la generación de empleo y actividad en el corto plazo”. Es más, “como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética significativamente superiores a las actuales que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)”.

En un primer estadio está previsto invertir, de acuerdo con los programas de rehabilitación autonómicos que se establezcan para hacer llegar las ayudas a sus destinatarios finales y a la eficiencia que desplieguen las Comunidades Autónomas en su ejecución, 1.151 millones de euros en la rehabilitación de entornos residenciales, ya sean barrios enteros, edificaciones o viviendas individuales, incluyendo la sustitución de ventanas o calderas, hasta alcanzar previsiblemente a medio millón de viviendas hasta el año 2023. El Plan contempla además de ayudas directas, beneficios fiscales que puedan fomentar la reforma y rehabilitación edificatoria y de viviendas, incorporando, además, “un paquete dirigido específicamente a actuaciones en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, contribuyendo a abordar el Reto Demográfico desde la regeneración urbana y rural”. A esta cantidad se suman otros 448 millones para la rehabilitación de edificios públicos.

Por ello, ante la inmediatez de las inversiones y la premura en su gestión, los compromisos que recaen sobre nuestra Comunidad Autónoma en la lucha contra el cambio climático y el logro de un mayor ahorro y eficiencia energéticas y las especificidades propias de nuestro ámbito rural, desde esta Procuraduría se consideró oportuno iniciar la actuación de oficio que ahora nos ocupa, sobre las medidas que, en coordinación con el resto de las Administraciones públicas que pudieran resultar competentes, habrían de permitir la



implantación y el desarrollo en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, de la forma más eficiente posible y con las debidas garantías, de las previsiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española sobre el fomento de la eficiencia energética en edificaciones del ámbito rural, expediente que se tramita en esta Institución con el número indicado en el encabezamiento, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Con fecha 6 de octubre de 2021, se ha registrado en esta Institución el escrito de 5 de octubre de 2021 al que se adjunta el informe solicitado a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Teniendo en consideración su contenido y la complejidad del objeto tanto de este expediente como de nuestra actuación de oficio 4176/2021, sobre el fomento de la rehabilitación del parque inmobiliario de Castilla y León, este Procurador estimó oportuno formular un Informe especial sobre “Fondos *Next Generation*, rehabilitación del parque inmobiliario y fomento de la eficiencia energética edificatoria en Castilla y León” (puede consultarse en la Sección de Informes Especiales de [nuestra web](#)) al que nos remitimos en su integridad, si bien cabría sintetizar y hacer hincapié en algunas cuestiones en relación con la actuación de oficio que nos ocupa.

La Directiva 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 modificó la Directiva 2010/31/UE, añadiendo, entre otras cuestiones, el artículo 2 bis en virtud del cual cada Estado miembro establecerá una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando así la conversión económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo, siempre que sea viable técnica y económicamente.

Conforme a los datos del último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística, más de la mitad de los edificios residenciales de nuestro país es anterior a 1980 y, por tanto, a la entrada en vigor de la primera normativa reguladora de las condiciones térmicas de los edificios. Cerca de 5,5 millones de edificios residenciales y 9,7 millones de viviendas principales se encuentran afectados por esta situación, como destaca el Preámbulo del Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que refiere, además, desde la perspectiva de la calidad de los edificios existentes a partir de su calificación energética, cómo más del 81 por 100 de los edificios se sitúa en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5 por 100 de los edificios en el caso del consumo energético, lo que pone de manifiesto el importante potencial de la rehabilitación energética. Desde el extremo contrario, esto es, en cuanto a los edificios que alcanzan la letra A como mejor calificación, apenas representan el 0,3 por 100 del total en el caso de las emisiones y se sitúan en el 0,2 por 100 en el caso de consumo energético.



Sin embargo, el sector de la actividad de rehabilitación residencial se caracteriza en España, según afirma el citado Preámbulo, por un menor ritmo que en los principales países de nuestro entorno, situándose la tasa media de rehabilitación efectiva del parque de vivienda aproximadamente entre 8 y 10 veces por debajo de sus medidas correspondientes. Se calcula que habría que multiplicar por 10 la cifra actual de 30.000 rehabilitaciones anuales de vivienda hasta aproximarse en esta década a la de 300.000 para cumplir con el objetivo de rehabilitación energética de 1,2 millones de viviendas fijado por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) para el periodo 2021-2030.

La realización de obras y trabajos de mantenimiento o intervención en edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, para cumplir con los compromisos asumidos al efecto por la Unión Europea y España ofrece así, sin duda, una oportunidad importante para el medio rural de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aquejado de singularidades propias que dificultan el arraigo de la población y la reversión de la sangría demográfica actualmente en curso. No en vano, de los 11.753.040 MWh de energía eléctrica consumidos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León durante el año 2020, 3.033.870 fueron de uso doméstico¹. Se trataría, en suma, de asegurar unas condiciones adecuadas de confort y calidad, dentro de los parámetros europeos marcados por la senda hacia el logro de una mayor sostenibilidad del parque edificado tanto residencial como, en particular, público, en especial, de titularidad local, y procurar atraer población residente.

Resultan suficientemente explícitos, por lo demás, los datos que ofrece al respecto, desde una perspectiva estatal más amplia, el Preámbulo del Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las Comunidades Autónomas, cuando sostiene que “en nuestro país todavía existe un parque de viviendas que no está dotado de instalaciones de calefacción. De acuerdo con estudios realizados por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA), este porcentaje asciende al 10 por 100, lo que puede suponer potencialmente alrededor de 200.000 viviendas que se podrían dotar de calefacción con energías renovables. Además, habría que considerar las posibles renovaciones de instalaciones de calefacción y refrigeración existentes con equipos obsoletos y/o combustibles fósiles. Estas consideraciones no solo son aplicables al parque edificatorio residencial de titularidad privada sino también a los edificios administrativos y dotacionales de titularidad pública.” Continúa haciendo hincapié en cómo “esta situación afecta de forma particular a los denominados municipios de reto demográfico, donde existen en torno a unos 6.827 municipios y núcleos con menos de 5.000 habitantes, que concentran a 5,7 millones de personas, el 12 por 100 de la población total.”

¹ *Boletín de Estadística Energética de Castilla y León*, núm. 129, Resumen Anual 2020.



En suma, el avance en el cumplimiento de los hitos marcados en materia de rehabilitación energética exige atender también, de forma ineludible, al parque inmobiliario rural, ámbito en donde el apoyo al emprendedurismo y el empleo local, el fomento de la rehabilitación energética y la reducción consiguiente de la factura correspondiente para las familias, es susceptible de redundar, sin duda, en nuevas oportunidades no solo para garantizar el confort climático y energético de la población actualmente residente en el medio rural de Castilla y León, en su gran mayoría de edad avanzada, sino en un señalado ahorro económico para nuestras Administraciones públicas, en especial, de pequeñas corporaciones locales a cargo de edificios en los que se prestan servicios públicos esenciales para quienes habitan el medio rural, así como en nuevas oportunidades de captación de población atraída por una mayor disponibilidad en el ámbito rural de vivienda energéticamente eficiente y económicamente asequible en su adquisición y conservación.

A tal efecto todos los niveles de gobierno, tanto el Gobierno de la Nación, como los de las Comunidades Autónomas y los de las diversas corporaciones locales, están llamados a alinearse con todos los recursos financieros a su alcance, europeos y propios, con los objetivos de recuperación acordados al efecto por la Unión Europea. Y deben hacerlo, además, con la mayor celeridad, eficacia y eficiencia posible. No en vano, el cumplimiento de las metas, traducidas en hitos y objetivos en los correspondientes planes estatales y, por lo que hace a nuestro país, autonómicos y locales, exige una vasta actividad administrativa en un lapso temporal sumamente limitado, vinculándose la financiación europea de forma estrecha a la obtención y el efectivo cumplimiento de resultados verificables. Así lo dispone el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a tenor del que España puede comprometer gasto financiable con transferencias del Mecanismo únicamente entre 2021 y 2023, debiendo haberse producido la ejecución del gasto antes del 31 de diciembre de 2026.

El Programa *Next Generation EU* ofrece una oportunidad única, en tanto instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación en los Estados miembros tras la pandemia y progresar en la senda ya iniciada hacia un cambio de modelo socioeconómico y una Europa más ecológica, más digital y mejor adaptada a los retos actuales y futuros. Sus principales aportaciones económicas se concentran en el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, integrado por préstamos y subvenciones con los que financiar los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, complementadas, además, con la *Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa* (REACT-EU), que refuerza y amplía las medidas de respuesta y reparación contenidas en las *Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus* (IIRC) y de *Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus* (IIRC+). La ejecución de los recursos REACT-EU se realizará a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). *Next Generation EU* aporta, asimismo, recursos adicionales a otros programas o fondos europeos, entre ellos, Horizonte 2020, InvestEU, el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) o el Fondo de



Transición Justa (FTJ). En su informe, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente destaca que la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo *“va a ser responsable, dentro del instrumento REACT EU, de 18 actuaciones de rehabilitación que afectan a más de 300 viviendas distribuidas por toda la comunidad. La inversión a realizar asciende a 30,5 millones de euros.”*

A tal efecto, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se han aprobado instrumentos normativos importantes para el desarrollo de la rehabilitación energética de las edificaciones del medio rural. Destaca, en este sentido, el Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, y los seis programas de incentivos que articula al efecto: (1) realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector servicios, con o sin almacenamiento; (2) realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en otros sectores productivos de la economía, con o sin almacenamiento; (3) incorporación de almacenamiento en instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, ya existentes en el sector servicios y otros sectores productivos; (4) realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector residencial, las Administraciones públicas y el tercer sector, con o sin almacenamiento; (5) incorporación de almacenamiento en instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, ya existentes en el sector residencial, las Administraciones públicas y el tercer sector; y (6) Realización de instalaciones de energías renovables térmicas en el sector residencial.

En su informe la Consejería de Fomento y Medio Ambiente identifica como responsable de su implementación y gestión a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, participando que *“se ordenarán, gestionarán y ejecutarán bien mediante convocatoria pública con régimen de concesión directa (los programas 3, 4 y 5) o mediante la formalización de acuerdos en sede de comisión bilateral de seguimiento con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (programas 1, 2 y 6). Los fondos con los que, en principio, estarán dotados estos seis programas asciende a casi 189 millones de euros para el período 2021-2026.”*

Por Orden de 24 de septiembre de 2021, de la Consejería de Economía y Hacienda (extracto publicado en BOCyL núm. 189, de 29 de septiembre de 2021), se convocan subvenciones dentro de estos seis programas con el objeto explícito de *“conseguir el desarrollo de los territorios y la cohesión social y territorial, así como el incremento de la productividad, la mejora de la competitividad, el aumento del empleo y la capacidad de exportación de la economía, promoviendo el despliegue de las energías renovables, tanto térmicas como eléctricas, en los distintos sectores consumidores para fomentar un mayor control del consumo mediante el desarrollo de los sistemas de almacenamiento detrás del contador y el impulso a la industria y al sector empresarial asociado”*.



A ello se suman, además, los fondos europeos de recuperación cuya distribución fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021 y ratificada por la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo celebrada el 21 de julio siguiente, a fin de permitir la puesta en marcha de los programas de rehabilitación residencial y edificios públicos incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Uno de sus objetivos prioritarios es, precisamente, el de reducir las necesidades energéticas del parque español de viviendas y edificios públicos para hacerlos más eficientes y, por tanto, menos contaminantes. Con el acuerdo alcanzado se da cumplimiento a lo previsto para la ejecución de tres de las inversiones comprendidas en el Componente 2, “Implementación de la Agenda Urbana española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana”, del citado Plan nacional, en concreto, las inversiones:

- C2.I1 Programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales, que consistirá en operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de gran escala, en barrios o zonas delimitadas en función de su nivel de renta y que tendrá especial incidencia en colectivos vulnerables, incluidos en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética,

- C2.I2 Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, que tiene por objeto apoyar el perfeccionamiento de un conjunto de medidas desarrolladas por las distintas Administraciones públicas para incrementar sustancialmente la oferta de vivienda en alquiler a precio asequible, contando con la colaboración del sector privado,

-C2.I5 Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP), que persigue la rehabilitación sostenible del parque público institucional, de Comunidades Autónomas y entidades locales para todo tipo de edificios de titularidad pública de uso público “con una clara vocación ejemplarizante”, según sostiene el tenor literal del propio Plan, “y el carácter integrado que reclama la Agenda Urbana Española y la nueva Bauhaus europea (sostenibilidad, inclusión y estética), sin perder de vista el principal objetivo del ahorro energético”. A este Programa se remite la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su informe al señalar que *“las actuaciones dirigidas a la mejora de eficiencia energética de todo tipo de edificios públicos, de cualquier uso exceptuado el de vivienda, encuentran su encaje en el Plan de Impulso a la Rehabilitación Edificatoria Pública en su línea autonómica (PIREP Autonómico), del que es responsable la Consejería de Economía y Hacienda”*.

Corresponde, en todo caso, al Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, articular, en sentido estricto, las inversiones a ejecutar hasta 2026 para la rehabilitación de viviendas y entornos residenciales, así como para la promoción de nuevas viviendas en alquiler asequible, aportando la regulación necesaria, el andamiaje jurídico, en definitiva, para instrumentar la movilización de esta parte tan importante de inversión prevista por nuestro Plan nacional de recuperación para la implementación de la Agenda Urbana española. Aunque su gestión corresponda a

Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, deberá sustanciarse en colaboración con el Ministerio, a través de las comisiones bilaterales de seguimiento correspondientes, y con las entidades locales afectadas.

Desde la perspectiva concreta de las energías renovables, esta línea se ha visto reforzada con la aprobación del Real Decreto 1124/2021, de 21 diciembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Encaja en la línea de acción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia relativa al impulso a la transición verde, enlazando, concretamente, con su componente 7 sobre el “despliegue e integración de las energías renovables” y, de forma más específica, con la inversión C7.I1 para el desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en los procesos productivos. Regula la concesión directa, con carácter extraordinario, y por razones de interés público, social y económico, de ayudas a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, así como la aprobación de dos programas de incentivos a la implantación de sistemas térmicos renovables. De un lado, el dirigido a la realización de este tipo de instalaciones en los sectores industrial, agropecuario, servicios y otros sectores de la economía, incluyendo, destacadamente, el sector residencial. De otro, su realización en edificios no residenciales, establecimientos e infraestructuras del sector público.

En todo caso, pese a la necesidad imperiosa y simultánea oportunidad económica que representa la descarbonización de la economía europea y, en concreto, de la española, subsisten aun excesivas dudas y trabas burocráticas, administrativas, financieras y de todo tipo en torno a su implementación y despliegue efectivo en ciertas vertientes, de ahí la aprobación en idéntica fecha del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

Desde la perspectiva concreta del ámbito rural, los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia regulados por el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, encuentran, por lo demás, un complemento esencial en las subvenciones reguladas por el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las Comunidades Autónomas.

En efecto, la eficiencia energética de la edificación encuentra un impulso esencial en el Plan aprobado por el Gobierno de la Nación no solo a través del Programa de rehabilitación energética de edificios sino también, en particular, del de regeneración y reto demográfico.



Ambos se insertan en el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), encontrando desarrollo el segundo en la previsión por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, de una partida para el Instituto de Diversificación y Ahorro de Energía destinada a la promoción de las energías renovables, la eficiencia energética y la movilidad sostenible. Para su ejecución se aprueban, precisamente, las subvenciones contempladas por el citado Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto². Así lo traslada a esta Procuraduría la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su informe: *“Sin perjuicio del volumen de recursos públicos que, en ejecución de las correspondientes convocatorias de ayuda o acuerdos de declaración de actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, puedan finalmente mejorar las condiciones energéticas de edificios de vivienda en el medio rural castellano y leonés, es de señalar que estas actuaciones de rehabilitación energética en el medio rural habrán de tener un encaje más específico en desarrollo de las previsiones contenidas en el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto.”*

Estas ayudas son, en definitiva, una de las inversiones (I4) de la Componente 2 del Plan de Recuperación nacional, destinadas a apoyar la rehabilitación energética en edificios residenciales y no residenciales mediante mejoras de la eficiencia energética y la incorporación de energías renovables, encuadrándose, además, dentro de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico. Las obras de rehabilitación a realizar deberán conseguir una reducción del consumo de energía primaria no renovable de al menos un 30 por 100 por término medio. El propio Preámbulo del Real Decreto subraya la importancia de actuar de forma particular en “los denominados municipios de reto demográfico, donde existen en torno a unos 6.827 municipios y núcleos con menos de 5.000 habitantes, que concentran a 5,7 millones de personas, el 12 por 100 de la población total. En la última década, han perdido población ocho de cada diez, de manera que, en conjunto, estos municipios y núcleos tienen 410.000 personas menos que hace diez años. En municipios y núcleos de menos de 1.000 habitantes, la despoblación llega al 86 por 100 de los casi 5.000 municipios, que han perdido más de 200.000 habitantes en la última década. En estos municipios y núcleos, las viviendas secundarias y vacías suponen el 44 por 100, quince puntos más que en la media nacional, y el 30 por 100 de las viviendas son anteriores a 1960. De manera adicional, en los municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, el 9,7 por 100 de las viviendas están en un estado ruinoso, malo o deficiente, casi tres puntos más que en la media nacional; el 24,4 por 100 de las viviendas vacías están en un estado ruinoso, malo o deficiente, lo que, en valores absolutos, supone 410.225 viviendas.” De ahí que para la distribución de los créditos correspondientes se tomen en consideración como criterios esenciales, consensuados en la Conferencia Sectorial de Energía de 12 de mayo de 2021, el número de municipios de reto demográfico y su población en cada Comunidad Autónoma, correspondiendo a Castilla y

² Así como las recogidas por el Real Decreto 692/2021, de 3 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (PROGRAMA DUS 5000), en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



León más de una quinta parte de la cuantía inicial de presupuesto a repartir, erigiéndose en la Comunidad Autónoma con mayor presupuesto adjudicado.

En aplicación de cuanto antecede se han aprobado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la ya citada Orden de 24 de septiembre de 2021, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones dentro de los diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con remisión expresa para su solicitud, gestión, tramitación y resolución a las bases reguladoras dispuestas al efecto por el Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, y la Orden de 1 de marzo de 2022, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan en Castilla y León subvenciones en ejecución del programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (extracto publicado en BOCyL núm. 47, de 9 de marzo de 2022), que se remite, a su vez, a las bases reguladoras y obligaciones que establece el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto.

Llama la atención la apuesta decidida de ambas convocatorias por el empleo de medios electrónicos respecto a la forma, lugar y plazo de presentación de las solicitudes de subvención. La Orden de 24 de septiembre de 2021 califica como “preferente” la vía telemática, para disponer a continuación que “la presentación de la solicitud se realizará en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (www.tramitacastillayleon.jcyl.es), en la aplicación electrónica correspondiente (<https://servicios3.jcyl.es/ayae/login.jsp>) se deberán cumplimentar los datos exigidos” (resuelvo undécimo), todo ello a partir de las 00:00 horas del día 17 de enero de 2022, lo que implica que para la apertura al público de las oficinas de asistencia en materia de registros habrán transcurrido, al menos, 8 horas desde la apertura de la aplicación virtual a los solicitantes que dispongan de los medios telemáticos, de la infraestructura en red y de los conocimientos adecuados para poder presentarla electrónicamente, dato que no resulta baladí habida cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.4 del Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, las solicitudes se atenderán por riguroso orden de presentación, “desde que la solicitud y su documentación complementaria estén completas, hasta el agotamiento de los fondos” (resuelvo décimo).

Como ya ha expuesto esta Procuraduría en su Resolución 152/2021, aceptada por la Consejería de Empleo e Industria, “de este modo, los posibles beneficiarios, no siempre con los mismos recursos o disponibilidad de acceso a las vías previstas para la presentación de las solicitudes, bien por la dificultad o imposibilidad de utilizar medios electrónicos o de desplazarse a los lugares en los que podría presentarse la solicitud de modo presencial, se ven en situaciones de desigualdad. En cualquier caso, de la forma en la que se reglamenta la presentación de las solicitudes de unas ayudas llamadas a ser solicitadas de manera masiva, se obliga a los posibles interesados a intentar, de forma desesperada, que su solicitud esté



registrada lo antes posible, y por el medio que llegue lo antes posible al registro de la Administración competente para la tramitación, para lo cual unos estarán en mejores condiciones en cuanto a recursos y tiempo para hacerlo que otros.”

La habilitación de fondos extraordinarios a consecuencia del impacto socioeconómico de la pandemia nos sitúa, como en aquel asunto, ante “una situación excepcional, en la que muchos sectores de la economía han resultado afectados, y en la que muchas personas se han visto privadas de los recursos de los que disponían de un modo imprevisto, lo cual exige, además de la consideración de ciertos principios [...], como los de igualdad y no discriminación, objetividad, eficacia, eficiencia y coordinación, una especial sensibilidad para establecer los mecanismos a través de los cuales acceder a unas ayudas que están destinadas a la satisfacción de necesidades de personas especialmente afectadas por la crisis sanitaria y sus consecuencias.”

Alguna diferencia digna de mención presenta al respecto la más reciente convocatoria mediante Orden de 1 de marzo de 2022. Si bien establece que “las solicitudes se presentarán exclusivamente de forma telemática en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (www.tramitacastillayleon.jcyl.es)”, dispone, asimismo, la apertura del plazo de presentación de solicitudes “a partir de las 10:00 horas del martes 15 de marzo de 2022”, día y hora hábil en que las oficinas de asistencia en materia de registros de la Junta de Castilla y León se encuentran operativas y a disposición del público. Aun cuando resulte en una primera impresión más adecuado a efectos de garantizar un punto de partida más similar o equiparable a todos los solicitantes, no cabe obviar la extrañeza que produce la limitación de la vía de presentación a la exclusivamente telemática en relación con unas ayudas concebidas para el medio rural de nuestra Comunidad Autónoma, escasamente poblado y con graves problemas de infraestructura y servicios tecnológicos como para garantizar una adecuada accesibilidad de todos sus residentes a internet.

Al margen de las dos convocatorias efectuadas, sorprende que, pese al papel fundamental que están llamados a desempeñar los entes locales en la proyección e implementación de las diversas actuaciones a subvencionar en el marco de estas ayudas orientadas a la rehabilitación edificatoria, no se haya aprobado aún en el ámbito autonómico previsión normativa alguna orientada a facilitar y simplificar no solo la inspección para el diagnóstico previo de la situación y conservación del parque edificado en el medio rural de Castilla y León, sino, en concreto, la proyección, prelación, realización y el desarrollo de actuaciones concretas promovidas y fomentadas por las diversas corporaciones locales, en especial, las de menor tamaño y más afectadas por el fenómeno de la despoblación y, además, por la falta de medios de todo tipo, materiales, humanos y financieros, así como, también, la acción de la Administración autonómica, a cargo de la gestión de las ayudas, dirigida, de un lado, a coordinar la posible implicación local en proyectos de mayor tamaño con presencia de varias Administraciones, organismos o entidades, públicas o privadas, y, de otro, a inspeccionar y comprobar de forma efectiva, en última instancia, los resultados realmente obtenidos con la actuación ejecutada, en términos, entre otros, de ahorro y eficiencia energéticas. A la preocupación por la asistencia a los municipios en relación con la



distribución y gestión del Fondo de Recuperación *Next Generation EU* responde, en concreto, la actuación de oficio abierta por esta Institución con el número 4756/2021, actualmente en tramitación, dirigida a las Diputaciones provinciales de la Comunidad de Castilla y León.

Con ello se parece abocar a una participación local residual en un reto capital como es, precisamente, el de progresar en una sociedad más sostenible a través de la ejecución de proyectos de regeneración urbana, el establecimiento de zonas de bajas emisiones, la rehabilitación energética del parque edificado o el despliegue de alumbrado público eficiente e infraestructura de recarga de vehículos eléctricos. Sin embargo, si atendemos no solo a nuestro ordenamiento sino al ámbito comparado, se comprueba que los esfuerzos por progresar en la senda de la sostenibilidad comprometen, primordialmente, a los entes locales.

Pese a que las entidades locales podrán gestionar y ejecutar proyectos y actuaciones del Plan estatal, es más, están compelidas a hacerlo en aras del interés general, tan solo podrán utilizar las medidas de simplificación establecidas en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuanto que tengan carácter básico, referidas principalmente a la contratación pública, sin que hasta el momento la Comunidad Autónoma de Castilla y León haya adoptado disposiciones de desarrollo o complementarias al respecto dirigidas a facilitar la simplificación procedimental y organizativa que pudiera reputarse necesaria para incentivar y garantizar la adecuada participación local.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1.- Debe valorarse la oportunidad de proceder a la urgente simplificación y máxima agilización normativa en la gestión procedimental y presupuestaria de los fondos extraordinarios asignados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el marco del actual Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, evaluando la adopción de medidas que permitan suprimir ciertos trámites sin que ello redunde en una disminución indeseable o peligrosa de controles en relación, fundamentalmente, con la tramitación de subvenciones, contratos, convenios, constitución de consorcios y otras formas de cooperación institucionalizada.

2.- Se debe considerar la posibilidad de adaptar la regulación aplicable a la organización administrativa y al empleo público autonómico y local para facilitar la creación de estructuras de planificación, participación, cooperación y coordinación intra e interadministrativa, unidades administrativas llamadas a ser de carácter provisional y reforzar la planificación y gestión de las ayudas, en especial, respecto a esta última, las funciones de intervención, auditoría y control.



3.- Debe atenderse, asimismo, a la necesidad de formar e incorporar empleados públicos a la gestión de estas ayudas extraordinarias, en concreto, a esas posibles nuevas unidades administrativas de naturaleza y vigencia meramente temporal, posibilitando y flexibilizando, en consecuencia, la redistribución temporal de recursos humanos, la provisión transitoria de puestos de trabajo, la asignación de funciones a tiempo parcial y el refuerzo, allí donde fuera necesario, de las plantillas mediante programas temporales de empleo.

4.- Debe promoverse y apoyarse la completa y eficiente digitalización del sector público tanto autonómico como local y la implantación definitiva y desarrollo en profundidad de las posibilidades de la administración electrónica, de manera que se pueda garantizar la máxima racionalización y eficiencia en la organización y el uso de los recursos y los medios públicos puestos a disposición de la planificación, proyección, coordinación, gestión, ejecución y seguimiento de la inversión de los fondos europeos, y, como exigencia irrenunciable, la adecuada priorización y oportuna prelación de estos expedientes para cumplir escrupulosamente con los plazos temporales previstos sin pérdida de rigor en su tramitación y control.

5.- Se debe facilitar la participación y coordinación entre todos los agentes afectados e implicados en el desarrollo y ejecución de las actuaciones que se realicen en Castilla y León al amparo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, sean entidades públicas o privadas, optimizando los flujos de información entre las Administraciones públicas participantes y la adecuada colaboración público-privada para la consecución de los objetivos marcados en materia de rehabilitación y eficiencia energética.

6.- En sucesivas convocatorias de ayudas a cargo de fondos extraordinarios para la rehabilitación edificatoria energética, en especial para el ámbito rural, debe ponderarse la oportunidad de plantear su concesión a través de un procedimiento de concurrencia competitiva que tome en consideración las dificultades tecnológicas de amplias zonas territoriales de nuestra Comunidad Autónoma y de la población de avanzada edad asentada en el medio rural, en lugar de dar prioridad a quienes logren hacer llegar su solicitud a la Administración a la mayor brevedad por disponer de los conocimientos y de los medios oportunos para poder emplear la vía electrónica en sus relaciones con la Administración, sin dar a estos últimos una indebida ventaja al respecto.

7.- Se deben valorar, promocionar y apoyar las posibilidades que ofrecen para la eficiencia energética de las edificaciones soluciones como las empresas de servicios energéticos o proveedores de servicios energéticos y la posible suscripción, para la renovación de edificios, de contratos de eficiencia energética, o nuevas figuras emergentes como las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables, susceptibles de originar especiales beneficios sociales para la España despoblada.



8.- Procede optimizar la cooperación y coordinación entre los ámbitos administrativo autonómico y local, reforzando el acompañamiento y el apoyo a las diversas Administraciones públicas del medio rural castellano y leonés, en concreto, ayuntamientos, entidades locales menores, diputaciones provinciales, mancomunidades y agrupaciones de municipios y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las referidas Administraciones, a efectos de garantizar el máximo aprovechamiento de las actuaciones e inversiones previstas al amparo de los Planes europeo y nacional vigentes. Y ello tanto en un momento inicial, promoviendo el diagnóstico certero de las necesidades y los problemas y obstáculos que resulta necesario remover en materia de rehabilitación edificatoria y eficiencia energética en edificaciones de titularidad pública y privada, en especial, en el ámbito rural, como en un segundo estadio centrado, en cambio, en la proyección y fomento de iniciativas locales concretas y colaborativas, incluso, en la materia.

9.- Se deben articular vías para facilitar la máxima difusión e información a la ciudadanía y a todas las Administraciones, organismos y entidades públicas y privadas, entre otros, propietarios de edificaciones, promotores del desarrollo económico local de las zonas rurales o instaladores autorizados, interesados en la ejecución de actuaciones orientadas a la rehabilitación energética en el medio rural de Castilla y León, resultando especialmente necesaria la coordinación y colaboración interadministrativa de cara a facilitar la constitución de ventanillas únicas que proporcionen servicios de asesoramiento, orientación y apoyo, en especial, asistencia técnica, catálogos de buenas prácticas, campañas de información, cursos de formación y gestión coordinada de proyectos, que puedan dar lugar a una mayor tasa de renovación energética en relación con el parque edificado construido de la Comunidad Autónoma.

10.- Se deben ponderar las singularidades del medio rural en Castilla y León, facilitando el acceso de todos los actores implicados a las herramientas y la tramitación de aquellos procedimientos que hayan de permitir la proyección de un plan individualizado para la rehabilitación energética de cada edificación. La inspección del parque edificado en el medio rural de Castilla y León debe ser la necesaria para asegurar en todo momento el máximo aprovechamiento y correcto desarrollo de las actuaciones que pudieran aprobarse e implementarse en el marco más amplio del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española a fin de comprobar y evaluar, en concreto, su resultado final en términos de ahorro y eficiencia energéticas, por lo que debe valorarse, asimismo, la posibilidad de incentivar la realización voluntaria o ampliar el ámbito objetivo de aplicación de la inspección técnica de las edificaciones en Castilla y León.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López