



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

Expediente: 615/2023

Asunto: Denegación de ayuda para rehabilitación energética en edificios existentes / Resolución

Centro directivo: Consejería de Economía y Hacienda

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la disconformidad de su autor con la denegación de una ayuda solicitada al amparo del Programa para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (Programa PREE 2020, código IAPA).

Según manifestaciones del autor de la reclamación, el día 28 de julio de 2021, don (XXX) pidió a la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Hacienda una ayuda para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (Programa PREE 2020, código IAPA), con nº de expediente PREE/2020/XXX.

En concreto, el objeto de la subvención era la reforma del 100% de la envolvente térmica de una vivienda unifamiliar ubicada en la calle (XXX) de la ciudad de Palencia, con la finalidad de realizar su rehabilitación energética (suelos, cerramientos, cubierta y carpinterías). Se actuaría sobre la envolvente térmica del edificio que se compone de los cerramientos de la construcción que separan los recintos habitables del ambiente exterior (aire, terreno u otro edificio) y de las particiones interiores que separan los recintos habitables de los no habitables, que a su vez estén en contacto con el ambiente exterior; consiguiendo con ello una importante reducción de la demanda energética de calefacción y climatización de la construcción.



Refiere el escrito de queja que el 15 de febrero de 2023, más de un año y medio después de la solicitud de la ayuda, le fue notificada a don (XXX) su denegación. El día 15 de marzo de 2023 presentó contra dicha resolución desestimatoria un recurso de reposición que, transcurrido más de un mes, a la fecha de presentación de la reclamación en esta Institución, no había sido todavía resuelto.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información, se remitió por esa Administración autonómica informe emitido por el Servicio de Fomento del Ahorro Energético y Energías Renovables, de la Dirección General de Energía y Minas, de la Consejería de Economía y Hacienda, cuyo contenido es el siguiente:

“Por parte de este Servicio, se llevó a cabo la evaluación de la solicitud de ayuda del expediente con nº PREE/2020/XXX. Dado que la documentación de solicitud se encontraba incompleta, fue necesario requerir al solicitante una serie de documentos obligatorios, así como varias aclaraciones. Una vez analizada la documentación de subsanación, se concluyó que las actuaciones planteadas no cumplían los requisitos de las bases reguladoras y la convocatoria, por lo que, se propuso la denegación de la solicitud de subvención, cuya Resolución recayó el 15 de febrero de 2023, y se adjunta al presente escrito.

En relación con el recurso de reposición interpuesto por el interesado, se informa de que se encuentra pendiente de resolución.

Por resumir los motivos técnicos y la justificación jurídica en que se fundamentan, tanto la resolución de denegación, como la propuesta de desestimación del recurso, cabe insistir en los siguientes puntos.

Como bien se indica en el último párrafo de la primera página del escrito del Procurador del Común, de fecha 19 de mayo de 2023, al que estamos respondiendo:

«Se actuaría sobre la envolvente térmica del edificio que se compone de los cerramientos de la construcción que separan los recintos habitables del ambiente exterior (aire, terreno u otro edificio) y las particiones interiores que separan los recintos habitables de los no habitables, que a su vez estén en contacto con el ambiente exterior; consiguiendo con ello una importante reducción de la demanda energética de calefacción y climatización del edificio.» [énfasis añadido]

Como se desprende del conjunto de bases reguladoras y convocatoria, y en concreto del art.1.2 del Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, el objetivo de estas



ayudas es “la reducción del consumo de energía final y de las emisiones de dióxido de carbono”. No es la construcción de nuevos edificios o partes de edificios con la máxima eficiencia energética, ni otro tipo de rehabilitaciones no energéticas.

Como el propio solicitante reconoce en todos los documentos presentados con la solicitud, así como en el recurso, pretende que se le subvencionen con este programa de ayuda una serie de actuaciones en su vivienda orientadas a ampliar su superficie habitable, y, por tanto, la superficie con demanda energética. Como su propio nombre indica, el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (PREE), está destinado a edificios o partes de edificios existentes.

En cuanto a su tipología de actuación 1, que es la que fundamenta principalmente la controversia respecto de este expediente, está limitada a mejorar envolvente térmica existente, que por definición es la que envuelve los espacios habitables existentes, no a demoler otros cerramientos para construir otros nuevos a conveniencia del solicitante.

En ningún caso se puede subvencionar la mejora de un patio “cerrado”, o almacenes, como pretende el solicitante. Como él mismo reconoce, pretende aumentar en un 55% la superficie habitable de su vivienda con cargo a este programa de ayudas.

A mayor abundamiento, la herramienta que establecen las bases para comprobar el ahorro energético es el certificado de eficiencia energética de los edificios, el cual, de acuerdo con el art. 6.2 del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, “Para el cálculo de los indicadores de eficiencia energética se tomarán en consideración únicamente los espacios habitables del edificio”. En consecuencia, ni siquiera se podría verificar la variación en los parámetros de eficiencia energética de un edificio que no es comparable entre su situación inicial y final.

Se aprovecha el contexto de este escrito para facilitar una información gráfica que resulta más procedente ofrecer aquí que en los actos administrativos formales, en cuanto puede resultar más clarificadora. Así, en la documentación presentada por el interesado en la fase de solicitud, se encuentran claras indicaciones del carácter de las actuaciones para las que pretendía obtener subvención.

En la siguiente figura se observa que se pretende demoler completamente el cerramiento existente (suelo), para construir uno nuevo, y además se trata de un espacio no habitable (almacén):



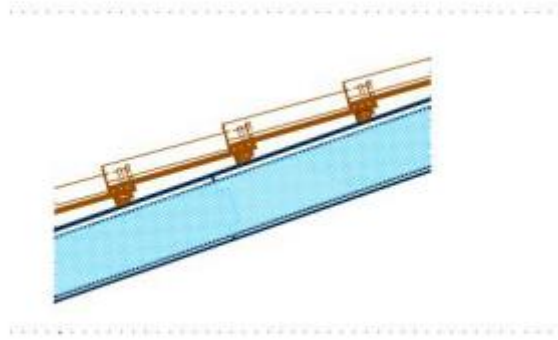
En esta otra, se observa que pretende construir fachadas (cerramientos) “nuevas”:





En esta otra, se indica claramente que pretende que se subvencione aislamiento de espacios no habitables (trastero):

C2
CUBIERTA TRASTERO



Teja cerámica mixta sobre rastreles + lámina reguladora de vapor
y estanqueidad Ondutherm Bajo Teja DRS BT-50 +
Panel sandwich Ondutherm Yeso H19+A160+Y13

Como él mismo reconoce, pretende aumentar en un 55% la superficie habitable de su vivienda con cargo a este programa de ayudas. A mayor abundamiento, la herramienta que establecen las bases para comprobar el ahorro energético es el certificado de eficiencia energética de los edificios, el cual, de acuerdo con el artículo 6.2 del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, “Para el cálculo de los indicadores de eficiencia energética se tomarán en consideración únicamente los espacios habitables del edificio”.

Concluye el informe remitido por esa Consejería que “*ni siquiera se podría verificar la variación en los parámetros de eficiencia energética de un edificio ya que no es comparable entre su situación inicial y final*”.

Como cuestión previa debemos señalar que, mediante Orden de fecha 6 de noviembre de 2020 de la Consejería de Economía y Hacienda, se convocan subvenciones dentro del programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes en la Comunidad de Castilla y León (Programa PREE). Se publicó extracto de dicha Orden en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 233, de 10 de noviembre del 2020.

Las bases reguladoras de dicha convocatoria se establecieron en el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, que regula el programa de ayudas para actuaciones de



rehabilitación energética en edificios existentes y la concesión directa de las mismas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla. Estas subvenciones están financiadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través del Programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (PREE), regulado en el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, con fondos europeos, y en particular con cargo al Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR) regulado por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento y del Consejo Europeo, de 12 de febrero de 2021, según lo establecido en la disposición adicional tercera del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

En primer lugar debemos señalar que la concesión de subvención quedaba supeditada al cumplimiento, por parte del solicitante, de las condiciones establecidas en las bases reguladoras y en la convocatoria, respectivamente, circunstancia que, de la información remitida por esa Consejería, no se deduce que se haya acreditado.

Efectivamente, tal y como se señala en el informe, el objeto de las ayudas a las que nos venimos refiriendo es la mejora de la eficiencia energética de construcciones ya existentes. No cabe la posibilidad, tal y como plantea el Sr. (XXX), de subvencionar, con cargo a este programa, un aumento de un 55% de la superficie habitable de una vivienda incorporando a la misma, espacios como un almacén o un patio.

El artículo 13.5 del citado Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, establece en su punto 5, apartado b), que no serán actuaciones subvencionables: *“las intervenciones en edificios existentes que supongan una ampliación, en los que se incremente la superficie o volumen construidos”*. Dicha determinación resulta plenamente aplicable al caso que venimos estudiado y avala la resolución denegatoria formulada.

Por otra parte, el citado precepto en su punto 1 dice que *“Para poder acogerse al programa, las actuaciones habrán de conseguir y justificar una reducción del consumo de energía final y de las emisiones de dióxido de carbono con respecto a su situación de partida, y cumplir con las condiciones establecidas por este real decreto”*.

Esta reducción del consumo de energía debe acreditarse a través del correspondiente Certificado de Ahorro Energético en aplicación del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

En el proyecto presentado se incrementa la superficie de la vivienda objeto de subvención en un 55,36% con respecto a la inicial, añadiendo a la superficie habitable certificada espacios adicionales, con nuevas demandas energéticas, lo que supone que el



Certificado de Ahorro Energético del estado actual del edificio no sea comparable con el del estado reformado.

Constituye un requisito esencial que los certificados de ahorro energético de la edificación, antes y después de la reforma, sean comparables y con la ampliación de superficie útil que pretende el solicitante de la subvención no es posible realizar dicha estimación. Por ello no se puede demostrar el cumplimiento del requisito esencial de conseguir y justificar una reducción del consumo de energía final de un 10%, con respecto a la situación de partida.

A vista de ello debemos concluir, en los mismos términos que lo hizo esa Consejería que se han incumplido requisitos esenciales establecidos en la convocatoria y en las bases reguladoras de este programa de subvenciones que justifican plenamente su denegación.

Por tanto entendemos que sobre el fondo del asunto que se plantea en la reclamación objeto de este expediente, que no es otro que la denegación de la subvención solicitada, no se advierte irregularidad alguna que justifique la intervención del Procurador del Común.

En segundo lugar, y con independencia de lo anterior, debemos señalar que sí hemos observado dos aspectos en los que debemos detenernos, por un lado, el retraso sufrido en la resolución del expediente de solicitud de subvención y, por otro, la demora en la resolución del recurso de reposición interpuesto contra la misma.

En relación con la tardanza en resolverse el expediente de subvención, debemos tener en cuenta que el autor de la queja refiere que el día 28 de julio de 2021 don (XXX) solicitó una ayuda para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (Programa PREE 2020, código IAPA), con nº de expediente PREE/2020/XXX y que su petición no se resolvió hasta el 15 de febrero de 2023, momento en el que fue denegada.

A tal efecto, hemos de tomar en consideración lo establecido en el artículo 16.5 del citado Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, que regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y la concesión directa de las mismas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, que señala expresamente:

“La resolución definitiva del procedimiento de concesión de la ayuda corresponde a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, una vez comprobado el cumplimiento íntegro de las condiciones y requisitos establecidos y de la documentación aportada. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de seis meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud. En caso de no haberse recibido resolución en dicho plazo, se entenderá desestimada la solicitud”.



Plazo que se ha rebasado con creces en la tramitación de la subvención a la que venimos aludiendo, ya que tal y como ha quedado acreditado en la documentación que ha tenido entrada en esta Institución, la ayuda fue solicitada por el Sr. XXX el día 28 de julio de 2021 y la resolución denegatoria de la misma le fue notificada con fecha 15 de febrero de este año.

El excesivo tiempo de tramitación del expediente de solicitud de subvención, nos obliga a recordar a esa Consejería que el artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, preceptúa que *“Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos”*.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge, en su artículo 3.1, que las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación, entre otros principios, el de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos.

Del mismo modo, el artículo 20 de la Ley 2/2011, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, dispone:

“1.- En los términos establecidos en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común, los ciudadanos tienen derecho a que la Administración autonómica les notifique resolución expresa de los procedimientos en los que tengan condición de interesados en el plazo máximo previsto en sus normas reguladoras o, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses, contados de acuerdo con lo dispuesto en dicha legislación.

2.- Los ciudadanos podrán conocer los motivos concretos del eventual retraso en la notificación de una resolución expresa”.

Es razonable que el órgano instructor precise de un cierto tiempo para tramitar el procedimiento, sin embargo el transcurso de un espacio de tiempo como el mencionado de más de un año, además de incumplir con el plazo legalmente fijado, no parece tener justificación alguna y juega claramente en contra de los intereses del interesado tanto si la resolución final le es favorable como si no lo es. Debe recordarse que el procedimiento administrativo es el cauce formal mediante el cual las Administraciones Públicas manifiestan su voluntad, y, por ello, estas deben cumplir escrupulosamente las normas que rigen dichos procedimientos y garantizar la correcta tramitación del expediente administrativo.

Ello es consecuencia directa de la previsión contenida en el artículo 103.1 de la Constitución, que impone a las Administraciones Públicas la obligación de servir con



objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Este sometimiento se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la ley según los principios garantizados por la Constitución en el artículo 9.3.

Por otra parte, en el ámbito de nuestra Comunidad, no cabe obviar que el artículo 12 del Estatuto de Autonomía establece como derecho de los castellanos y leoneses el derecho a una buena Administración, y consagra en su apartado b) el derecho a *“un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable”*.

Esta razonabilidad de los plazos de resolución se concreta en las previsiones legales sobre plazos máximos de resolución, cuya observancia (sin perjuicio de la posibilidad de suspensiones y ampliaciones de plazos) es inexcusable para la Administración. Además, esta razonabilidad está íntimamente ligada con la necesidad de que la actuación administrativa sea no solo eficaz sino también eficiente, ya que ello redundará, sin duda alguna, en un mayor grado de calidad de los servicios públicos.

En definitiva, estas normas imponen a esa Administración, en su funcionamiento, la obligación de ordenar adecuadamente sus recursos en orden a la prestación eficaz y eficiente de los servicios que tiene encomendados y, en concreto, en el caso que nos ocupa debe valorar la carga de trabajo que supone el número de solicitudes que habitualmente se presentan en estos procesos, a fin de asignar los recursos necesarios para su resolución en los plazos legalmente establecidos.

Teniendo en cuenta, por tanto, la necesidad de que las administraciones públicas resuelvan de manera expresa las cuestiones que les plantean las personas interesadas y de que lo hagan en plazo y siguiendo el procedimiento establecido para la adopción de tales decisiones, resulta preciso recomendarles el diseño y utilización de procedimientos ágiles que permitan tramitar los asuntos sometidos a su consideración con la celeridad debida, así como arbitrar los medios necesarios para poder hacer frente a esa obligación y evitar retrasos como el que ha motivado la tramitación de este expediente, aplicando la máxima diligencia en la gestión y resolución de los asuntos.

Esta Procuraduría no pretende concretar ni imponer la solución para reducir el plazo de tramitación de las solicitudes de subvención, ya que se trata de una facultad discrecional de la potestad auto-organizatoria de las administraciones públicas, ahora bien se debe analizar si falta personal o medios materiales en función del volumen de trabajo que genera la concesión de estas ayudas, si su tramitación conlleva una carga burocrática excesiva o incluso, si el plazo de resolución establecido en la orden de convocatoria



resulta adecuado para evitar retrasos como el que suscitó la queja y que es posible que no se haya producido únicamente en este expediente.

Por ello, consideramos que en virtud del principio de mejora continua al que se refiere el artículo 5 h) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, esa Consejería debe adoptar las medidas que considere necesarias para evitar que retrasos como el que venimos analizando puedan volver a producirse.

Asimismo, debe garantizar la obligación y exigir la responsabilidad directa de los titulares de las unidades administrativas y personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, además de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos, según proclama el artículo 20 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado”.

Conviene destacar también que los retrasos en la recepción de las ayudas públicas en muchos casos distorsionan la finalidad para la que fueron creadas y perjudican no solo a los interesados en cada uno de los expedientes de solicitud de dichas subvenciones sino que afectan a la ciudadanía en general, mermando su confianza en el correcto funcionamiento del conjunto de las administraciones públicas. Esta situación no es aceptable en los términos de la eficacia y eficiencia que debe guiar la gestión de los asuntos públicos.

Por otra parte y en relación con el retraso en la resolución del recurso de reposición interpuesto contra la resolución denegatoria debemos destacar que del informe remitido por esa Consejería el día 16 de junio del año en curso se infiere que en esa fecha aún no se había resuelto el recurso de reposición interpuesto por don (XXX) el 15 de marzo pasado.



Resulta evidente que no se ha respetado el plazo establecido en el artículo el artículo 124.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que señala que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes, teniendo los ciudadanos el derecho a conocer los motivos concretos del eventual retraso en la notificación de una resolución expresa.

Debemos tener en cuenta que el transcurso del plazo máximo para resolver un recurso no exime a la Administración de la obligación de dictar una resolución expresa. Las obligaciones que derivan del derecho de la ciudadanía a una buena administración se concretan en la obligación de dar respuesta a las solicitudes que se formulen por los administrados, sin perjuicio del contenido material y fundamentación jurídica que pudiera tener esa contestación formal.

La intervención supervisora de esta Institución no supone poner en duda el esfuerzo e interés de la Dirección General de Energía y Minas en la resolución de los recursos interpuestos en los plazos legalmente establecidos. No dudamos de su empeño y afán en resolver el recurso en plazo, pero la realidad es que en este supuesto se cumplen todas las circunstancias que justifican nuestra intervención.

Finalmente, indicar que la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, en su artículo 12.2 dispone que *“en cualquier caso, velará porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados”*.

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 citada Ley del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

-Que se analice la eventualidad de adoptar las medidas de racionalidad organizativa que se consideren para que retrasos como los descritos en este expediente no puedan volver a producirse.

-Que se estudie la posibilidad de elaborar procedimientos ágiles, especialmente en materia de subvenciones, que permitan su resolución cumpliendo con los plazos previstos en la legislación vigente con la finalidad de evitar perjuicios a los administrados.

-Que sin más dilación, se proceda a resolver el recurso potestativo de reposición presentado ante la Dirección General de Energía y Minas y a notificar su correspondiente respuesta a la persona interesada.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE 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 Economía y Hacienda en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

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