



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: 1227/2023

Asunto: Retrasos en el pago de subvención / 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 diente 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 V.I., el motivo de la queja era el retraso sufrido en el pago de una subvención en materia de ahorro energético.

Según manifestaciones del autor de la reclamación, doña XXX con fecha XXX de enero de 2022, solicitó una subvención acogida a la Orden de 24 de septiembre de 2021, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones dentro 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, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En concreto, se trataba de una ayuda del Programa 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, para la colocación de una instalación fotovoltaica de autoconsumo con excedentes en la vivienda unifamiliar, de la que es titular la Sra. XXX, sita en la calle XXX, de la localidad de XXX (Valladolid).

Con fecha 6 de marzo de 2023 se dictó resolución, concediendo a la beneficiaria la ayuda solicitada, por una cuantía de XXX euros.

El autor de la queja señala que a pesar del periodo de tiempo transcurrido no se ha procedido al pago de la citada cantidad.



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 que, una vez analizado, nos lleva a realizar una serie de consideraciones.

Como consideración previa debemos señalar que la Orden de 24 de septiembre de 2021, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones dentro 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, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es consecuencia de lo previsto en 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, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el B.O.E de fecha 30 de junio de 2021.

A la tramitación de estas solicitudes de subvención, más allá de la normativa general, le es aplicable, atendiendo a la cuestión concreta objeto de esta queja, lo preceptuado en el artículo 16.6 del 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, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, donde expresamente se establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de concesión de la ayuda será de seis meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud.

También el resuelto decimosexto de la anteriormente citada Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones dentro de los 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, recoge que *“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de seis meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud”*.



No obstante, cabe destacar que, frente a lo que sería deseable, no se determina un plazo para resolver las solicitudes de liquidación de estas ayudas presentadas por los interesados.

El informe que se nos ha enviado confirma la situación que se plantea en la reclamación que ha dado lugar a la tramitación del referido expediente, señalando que:

“Doña XXX, registró una solicitud de ayuda el XX/01/2022 a las XXX acogida al programa de incentivos nº4, correspondiéndole el número de expediente XXX-SUBRD477-2022.

El expediente fue revisado por este órgano gestor y tras un requerimiento para subsanar defectos en la solicitud, se emitió el certificado de cumplimiento de requisitos el 21/09/2022 y la resolución de concesión de la ayuda el 06/03/2023.

El XXX/03/2023, el instalador en representación de la beneficiaria presentó la solicitud de liquidación de la ayuda, junto con documentación (16 documentos), que está pendiente de evaluación por parte del órgano gestor”.

El informe de la Consejería de Economía y Hacienda nos hace suponer que el tiempo de resolución previsiblemente aún puede sufrir aún más retraso, ya que en el mismo se señala que:

“(…) debido a las ampliaciones de presupuesto todavía están pendientes de resolver expedientes, en torno a 4.000 solicitudes de ayuda que cuentan con presupuesto disponible, para lo cual está prevista una nueva incorporación de personal.

El procedimiento de tramitación de estas subvenciones es complejo debido a las exigencias y requisitos introducidos como consecuencia de la financiación Next Generation.

Se está priorizando la resolución de concesión de la ayuda, para cumplir con el plazo establecido en la convocatoria y dar seguridad a los beneficiarios para que afronten las inversiones, en detrimento de las solicitudes de liquidación, entre las que se encuentra la de la beneficiaria Doña XXX.

Finalmente hay que indicar que el criterio de evaluación de solicitudes de liquidación es el del orden de la fecha de presentación de la solicitud de liquidación. En el caso del expediente de la Sra. XXX, se encontraría en el número 175”.

Sobre la base de estos datos debemos a recordar a esa Consejería que el establecimiento de subvenciones se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración. Sin embargo, debe tenerse presente que esta discrecionalidad se circunscribe únicamente a la voluntad de crearlas, pero una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente, desaparece la discrecionalidad.



No obstante, entendemos las circunstancias concurrentes en la tramitación del procedimiento que nos ocupa, sin embargo el transcurso de un tiempo como el que parece previsible va a emplearse en el pago de esta subvención, no parece tener justificación suficiente e incide negativamente los intereses del peticionario.

La Administración concedente de una subvención ha de comprobar la correcta justificación por parte del beneficiario y que el destino otorgado a la misma coincide con su objeto; sin embargo, en la normativa reguladora de estas subvenciones no se ha recogido un plazo para que el EREN revise las solicitudes de justificación presentadas por los interesados.

Jurisprudencialmente no se ha establecido un tiempo determinado para la supervisión de la justificación de las subvenciones por la administración concedente pero sí se ha indicado que debe de ser necesariamente breve. El Tribunal Supremo se ha manifestado reiteradamente sobre esta cuestión; así, podemos citar por todas la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 25 de mayo de 2020, en la que se señala que la verificación o comprobación de la justificación está destinada a contrastar la completitud de la documentación presentada, como paso previo a autorizar el pago, y debe desarrollarse en un plazo breve, *atendido a su limitado ámbito de comprobación, pues se trata de contrastar que la documentación está completa a tenor de lo exigido en las bases de la convocatoria, y justifica la realización de la actividad a que se había comprometido el beneficiario.*

Dicho esto, no parece razonable pensar que si el plazo máximo para resolver y notificar las resoluciones de concesión de las ayudas es, en el caso de este expediente, de 6 meses, el plazo para evaluar su justificación pueda dilatarse más de un año, como previsiblemente va a suceder.

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, en tiempo y forma, como garantía de seguridad jurídica para los interesados en los mismos. 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, en el caso que nos ocupa, mediante la sujeción de la actuación pública a las reglas que regulan la tramitación del procedimiento administrativo, establecidas por la ley, y acordes con los principios garantizados por la Constitución en el artículo 9.3.



Por otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, 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 “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 se entiende que ha de redundar, 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.

Somos conscientes de que la gestión de fondos, como es el caso, es una tarea siempre compleja y que supone una gran carga de trabajo, por lo que los esfuerzos para su tramitación tienen un valor encomiable pero no podemos por ello obviar 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, conforme al procedimiento establecido para la adopción de tales decisiones; resulta, por ello, 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 carga de trabajo 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.

No dudamos, en los términos que lo hace el informe de esa Consejería, que el EREN, como organismo especializado en la materia, cuenta con personal cualificado y especializado para facilitar la gestión y tramitación de los expedientes, tal y como se pone de manifiesto en el informe remitido, al señalar que “Desde la publicación de la convocatoria de subvenciones, desde este organismo, se ha tomado en consideración las necesidades materiales y humanas, habiéndose ido adaptando, en la medida de las posibilidades presupuestarias, al objeto de reducir en el máximo posible los plazos de resolución, que se dilatan, por aspectos ajenos al propio organismo, presentación de solicitudes incompletas, con falta de información, modificaciones de los criterios de evaluación y cálculo así como nueva normativa a cumplir como consecuencia de la financiación a través de los fondos Next Generation, trámites que no son competencia del órgano gestor, etc.



En este sentido, inicialmente (junio 2021, publicación de las Bases Regulatoras) se destinan, 3 efectivos humanos directos más 2 efectivos indirectos del propio Organismo así como 2 efectivos humanos para realizar modificaciones y adaptar la aplicación informática que sirve para la gestión y tramitación (AYAE), en total 7 efectivos.

En febrero de 2022 (fecha de apertura del plazo de presentación), se aumenta el equipo con 3 efectivos humanos nuevos más otros 2 efectivos humanos nuevos para apoyo en la adaptación y desarrollo de la aplicación informática, en total a esta fecha 12 efectivos (+71%).

En marzo de 2022, a la vista de las solicitudes presentadas en los primeros 15 días, se vuelve a aumentar los efectivos humanos, sumando, 6 efectivos humanos, en total a esta fecha 18 efectivos (+50%).

En septiembre de 2022, se vuelve a reforzar con 3 efectivos nuevos y en enero de 2023 se contratan 2 administrativas para reforzar el Departamento económico del EREN, en total a esta fecha 23 efectivos (+27%).

A fecha actual, trabajan de forma directa en la resolución de los expedientes de subvención derivados del Real Decreto 477/2021, 23 personas, 11 con titulación de Licenciado/Ingeniero, Master o Graduado y 12 administrativos/as especializados, es decir entre junio de 2021 y la fecha actual se han aumentado los recursos humanos en un 228%.

Se pretende llevar a cabo nuevas contrataciones y encargos, que sumarán 12 nuevos efectivos, 6 con categoría de Licenciado/as/Ingeniero/a, Master o Graduado/a y 6 con categoría de administrativos/as especializados, es decir el equipo estará formado por 35 efectivos, un 400% más de los efectivos iniciales, pero, al margen de ello, la realidad pone de manifiesto retrasos indebidos en la resolución de los expedientes concretos, retrasos que los ciudadanos no están obligados a sufrir por problemas de gestión que puedan plantearse de la resolución de subvenciones como la que es objeto de este expediente”.

Esta Procuraduría no pretende ni puede aportar soluciones concretas para reducir el plazo de tramitación de las solicitudes de subvención, ya que ello se ha de realizar en ejercicio de la potestad auto-organizatoria de las administraciones públicas, ahora bien, parece evidente que se debe considerar la eventual falta de personal o de medios materiales en función del volumen de trabajo que genera la concesión de estas ayudas, dado que su tramitación y resolución constituye una carga de trabajo voluminosa, como parece, o, incluso, si el plazo de resolución establecido en la orden de convocatoria es el adecuado.

Por todo 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 más oportunas para evitar retrasos como el que venimos analizando. Asimismo, debe valorar si fuera necesario 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, conforme dispone la regulación legal, y en todo caso, 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 anormalidad en la tramitación y resolución de los 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 anormalidad 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, por último, considerar 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. Más aún, debe tomarse en consideración que un tiempo anormalmente dilatado en la resolución de estos procedimientos de otorgamiento de ayudas suelo provocar perjuicios no solo a los solicitantes de las ayudas, sino también a las empresas de los sectores implicados en la instalación de esas nuevas formas de gestión y ahorro energético.

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:**

PRIMERA: Que se analice la eventualidad de adoptar las medidas de racionalidad organizativa que se consideren imprescindibles para que retrasos como el descrito en este expediente no puedan volver a producirse, pudiendo incluso evaluarse la posibilidad de arbitrar un plan de choque hasta que se ultime la tramitación de la totalidad de estas ayudas con el pago efectivo de las mismas.



SEGUNDA: 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 solicitantes, dando cumplimiento en todo caso a las exigencias legales de carácter procedimental.

TERCERA: Que, cumpliendo los trámites preceptivos, se proceda a la resolución de los expedientes que aún se encuentren en trámite hasta llegar al abono efectivo de las ayudas a las que sus petitionarios tengan derecho sin más dilaciones.

CUARTA: Que se evalúe la posibilidad de establecer normativamente un plazo para la resolución de las solicitudes de justificación de este tipo de subvenciones con el fin de dotar de una mayor agilidad y seguridad jurídica su tramitación y resolución.

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