

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A LA BONA ADMINISTRACIÓ (SUBVENCIONS)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 17 d'abril de 2024, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Té una botiga de vins, especialment dedicada a vins ecològics, que s'ubica al barri de l'Antiga Esquerra de l'Eixample.
- Va sol·licitar un ajut de la convocatòria "Locals amb energia" per a la promoció de l'estalvi i l'eficiència energètica de les activitats econòmiques que es desenvolupen en establiments de la ciutat, gestionada per Barcelona Activa SA (BASA). Es tractava d'una subvenció de fins a 3.000 euros per ajudar a finançar actuacions de millora energètica dels comerços de la ciutat. Va escollir un contractista i va presentar un pressupost per 3.065,83 euros per posar llums LED a la botiga.
- La resolució de concessió de l'ajut a favor seu no va sortir fins al 23 de novembre de 2023. El 24 de novembre de 2023 va escriure un correu per demanar quins passos havia de fer, ja que havia de coordinar l'inici de les actuacions amb el contractista. Segons les bases, les actuacions s'havien de fer abans del 31 de desembre de 2023.
- El 27 de novembre de 2023 va rebre un correu amb un altre nom on s'indicava que la sol·licitud havia estat "denegada per no presentar la instància (només va enviar factures)".
- Va pensar que segurament seria un error, ja que no hi sortia el seu nom, però per confirmar que tot anava bé respecte del seu expedient, va escriure'ls diverses vegades per demanar que li aclarissin si li havien atorgat o no la subvenció i si podia fer les actuacions, però no va rebre resposta. Va reiterar la seva petició d'aclariment diverses vegades durant el mes de desembre sense rebre resposta.
- Finalment, quan només quedaven deu dies per poder fer les actuacions li van respondre que sí que se li havia atorgat. Durant el mes de gener la va cobrar.

- Tan aviat com va ser possible, va fer les actuacions a la botiga. El 15 de març de 2024 el contractista va emetre la factura per 3.065,83 € (sense IVA), i va abonar-la quasi immediatament en dos pagaments.
- Va tenir diversos problemes tècnics amb la plataforma de l'Ajuntament, però el mateix 15 de març de 2023 va aconseguir presentar la documentació de la justificació, que consistia en la factura i els comprovants de pagament.
- El 12 d'abril de 2024 va rebre un requeriment de reintegrament de la subvenció a causa del fet que les factures excedien en dos mesos el termini previst a la convocatòria, que indicava que s'havien d'emetre com a màxim el 15 de gener de 2024.
- El mateix dia i en altres dies posteriors, va sol·licitar la revisió del seu expedient al·legant que hi havia hagut errors en la tramitació i la manca de resposta, però el 29 d'abril de 2024 va rebre un correu del Departament de Qualitat de BASA en què li confirmaven que havia de reintegrar íntegrament la subvenció.
- Ha demanat l'aturada de l'expedient de reintegrament dels diners, ja que la situació econòmica del seu negoci no permet un reintegrament immediat, i inclús es planteja el tancament de la botiga.
- Considera que aquest requeriment és injust, ja que l'objectiu de la subvenció, que era millorar l'eficiència energètica dels locals, s'ha complert perfectament, i la realitat de les actuacions ha quedat demostrada amb la factura i els pagaments presentats.

També considera que no es respecta el principi d'igualtat quan es tracta de la mateixa manera el seu modest negoci, que porta com a autònom i sense personal, i els grans establiments d'empreses que han fet actuacions per valors de més de 38.000 euros i tenen gestors i recursos per fer tots els tràmits administratius. Insisteix que no ha rebut una informació correcta i que l'aplicació per a la presentació de documentació no és gens intuïtiva.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a **Barcelona Activa SA** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 31 de maig de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 21 de juny de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient de subvenció.

CONSIDERACIONS

1. La convocatòria de subvencions "Locals amb energia"

La Comissió de Govern de l'Ajuntament de Barcelona, en sessió de data 15 de desembre de 2022, va aprovar la **convocatòria per a la concessió de subvencions en el marc del programa per a la promoció de l'estalvi i l'eficiència energètica de les activitats econòmiques que es desenvolupen en establiments de la ciutat de Barcelona**¹. L'objectiu de la convocatòria era donar suport econòmic als establiments comercials a peu de carrer de la ciutat perquè prenguessin les mesures escaients amb l'objectiu de reduir el consum d'energia de l'establiment i adequar les seves instal·lacions a la normativa vigent.

Les característiques d'aquest programa anomenat "Locals amb energia" són les següents:

- Tipus de convocatòria: concurrència no competitiva.
- Import de l'ajut: 3.000 euros per local, amb un màxim de tres locals per a un mateix CIF.
- Pressupost total: 2 milions d'euros.
- Actuacions subvencionables: actuacions de millora energètica, com per exemple la instal·lació de portes automàtiques, tancaments amb sistemes d'aïllament i tèrmics, tecnologia LED de l'enllumenat, solucions tècniques en autoconsum fotovoltaic, calefacció i climatització, energies renovables o domòtica.

¹ <https://ajuntament.barcelona.cat/ca/informacio-administrativa/subvencions/subvencio-la-promocio-de-lestalvi-i-eficiencia-energetica-en-establiments-comercials-locales-amb-energia>

- Termini d'execució: les actuacions a subvencionar podien estar ja executades o pendents d'execució, sempre que es portessin a terme entre l'1 d'agost de 2022 i el 31 de desembre de 2023.
- Període de sol·licitud: va començar el 20 de desembre de 2022 i va finalitzar el 31 d'octubre de 2023 (ambdós inclosos).
- Documentació de la sol·licitud: la sol·licitud s'havia d'acompanyar de les factures, per a les actuacions ja executades, o de pressupostos per a les no executades. En aquest segon cas, caldria presentar posteriorment les factures acreditant la realitat de les actuacions com a justificació de la subvenció abans del 31 de març de 2024.
- Justificació: les factures elegibles eren les emeses durant el període de les actuacions. Excepcionalment, la convocatòria podia admetre factures amb data fins al 15 de gener del 2024, sempre que a la factura s'especificués que els treballs s'havien dut a terme durant el 2023.

S'han atorgat 629 ajuts que han revertit en 725 establiments repartits en els deu districtes de la ciutat.

Com que el termini de presentació era tan extens, l'Ajuntament ha anat resolent les sol·licituds de manera col·lectiva mitjançant diverses resolucions. En total van ser cinc resolucions durant l'any 2023, en concret, 30 de març, 13 de juliol, 21 de setembre, 23 de novembre i 21 de desembre.

2. Tramitació de l'expedient del promotor de la queixa

Els motius principals de queixa són un error comès per BASA en la tramitació del seu expedient, així com la manca d'informació rellevant.

La tramitació de les sol·licituds, les esmenes i la posterior justificació s'havia de fer mitjançant el portal de tràmits de l'Ajuntament, on consta tota la informació sobre aquesta convocatòria:

<https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/oficinavirtual/ca/tramit/20220001582>

També hi havia un correu per a consultes i informació (proximitat@barcelonactiva.cat).

En el cas que ens ocupa, alguns correus els va rebre des d'aquesta adreça genèrica i d'altres des d'una adreça electrònica nominativa amb @ext.bcn.cat.

En concret, la tramitació de l'expedient del promotor de la queixa va ser la següent:

- 15 de desembre de 2022: aprovació general de la convocatòria. Sol·licitud oberta fins al 31 d'octubre de 2023.

- 25 de juliol de 2023: presenta la sol·licitud.
- 4 d'agost de 2023: a causa d'un requeriment d'esmenes, presenta la documentació que mancava (pressupost).
- 27 de setembre de 2023:
 - o Requeriment d'esmenes perquè porti uns documents legals que encara estaven pendent.
 - o Correu on explica les dificultats tècniques.
- 28 de setembre de 2023:
 - o Li comuniquen per correu que encara falta un document (certificat censal).
 - o El ciutadà envia un correu on explica les dificultats per adjuntar documentació a la plataforma, perquè cada vegada es crea una carpeta diferent i els arxius no es desen amb el nom original. Finalment aconsegueix aportar tota la documentació i també l'adjunta al correu.
- 24 de novembre de 2023:
 - o Li comuniquen per correu que s'ha publicat la quarta resolució al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB), que conté un annex 1 (sol·licituds admeses a tràmit i atorgades definitivament) i annex 2 (sol·licituds admeses a tràmit i amb requeriment d'esmenes). El seu expedient és a l'annex 1, amb un import de 3.000 euros.
 - o Ell respon i **pregunta quins passos ha de seguir**.
- 27 de novembre de 2023:
 - o Rep un correu que anava dirigit a una altra persona desconeguda amb la qual no té cap relació. En aquest correu s'indicava que l'expedient "**es va denegar per no presentar la instància** (només va enviar factures)".
 - o De seguida informa de l'error i **continua preguntant què ha de fer**. Sense resposta.
- 11 i 19 de desembre de 2023: torna a preguntar i, en el darrer correu, es queixa de la manca de resposta.
- 20 de desembre de 2023:
 - o Rep la resposta següent:

Bona tarda, **al ser admès, ara el que li faltaria seria aportar tant les factures com els comprovants** de pagament dels treballs realitzats, ja que va aportar pressupostos amb la sol·licitud. A la hora de cobrar la subvenció, això ho porta un altre departament i no sé quan s'efectuaria. Disculpi les molèsties. Salutacions.

- Ell pregunta si “primer haig de fer l’aportació jo i després cobraré la subvenció? I on haig d’aportar els documents? Per correu o per la plataforma?”
- Rep una resposta en què se li diu que en el seu cas “**cal esperar**”.
- 24 de gener de 2024: torna a preguntar.
- 25 de gener de 2024:
 - BASA l’informa que el seu expedient surt aprovat i que en breu li pagaran la subvenció.
 - Pregunta per la justificació i li responen que haurà d’aportar tant la factura com el comprovant de pagament a través del portal de tràmits.
- 15 de març de 2023: tot i que amb certes dificultats, aporta la documentació de la justificació, que inclou una factura per 3.065,83 € (sense IVA) i una altra de 24,28 €, que abona en dos pagaments.
- 12 d’abril de 2024: presenta una queixa a BASA després de rebre un requeriment de reintegrament per la totalitat de la subvenció. El motiu és que ambdues factures i pagaments són posteriors al 15 de gener de 2024.
- 29 d’abril de 2024: el Departament de Qualitat de BASA l’informa que han revisat l’expedient i que lamentablement es ratifiquen en la decisió de demanar el reintegrament, ja que atendre la seva petició entraria en contradicció amb les bases. També li diuen que havia tingut l’oportunitat de renunciar a la subvenció quan va detectar que no havia fet les actuacions dins de termini.
- Després de diversos correus, finalment les parts es van reunir i el van informar sobre la possibilitat de reintegrar l’import de l’ajut de manera fraccionada, procediment que hauria de gestionar davant l’Institut Municipal d’Hisenda.

De l’anàlisi d’aquesta tramitació i el contingut dels missatges, es pot concloure que el sol·licitant no tenia coneixements generals sobre qüestions clau del procediment de subvenció, i això li va suposar dubtes i dificultats importants en les gestions que en cada moment havia de fer. No obstant això, gràcies al servei d’atenció de BASA va esmenant i completant el seu expedient fins que es va publicar positivament la resolució de concessió definitiva.

Quan li van comunicar el correu erroni, encara tenia més d’un mes per poder executar les actuacions, que no eren especialment complexes, ja que es tractava de canviar la il·luminació de la botiga a un nou sistema de llums LED.

En opinió d'aquesta Sindicatura, hi ha un element determinant, i és que **la confusió que va patir l'interessat no s'atribueix a la seva manca d'experiència o coneixements sobre les subvencions, sinó que de manera molt significativa va ser originada per la mateixa Administració**. Queda acreditat que se li va donar una informació errònia amb un resultat fatal, que el va confondre estrepitosament. Fins que BASA no va aclarir la situació, l'interessat no podia saber amb certesa si se li havia concedit o no la subvenció. En conseqüència, l'interessat no es va arriscar a iniciar la despesa.

Si l'Administració no hagués enviat el correu erroni o s'hagués respòs amb diligència als posteriors correus de l'interessat, aquest encara hauria tingut temps per prendre la decisió oportuna per complir amb els terminis, ja fos continuar amb el mateix contractista del pressupost o amb un altre si aquest no tenia disponibilitat, o inclús reiniciar la subvenció.

Però la resposta que per fi va arribar el dia 20 de desembre de 2023 tampoc no el va treure de l'error, ja que no mencionava la comunicació errònia i, ben al contrari, confirmava que el seu cas estava admès i que calia esperar.

Tal com s'indica a l'informe municipal, és cert que l'interessat tenia l'opció de renunciar a la subvenció abans que li abonessin, però l'error creat i la resposta de "cal esperar" el van portar a seguir endavant en la bona fe que l'expedient estava correcte.

En conclusió, aquesta Sindicatura considera que el correu erroni, la manca de resposta i la resposta ambigua posterior a les seves preguntes van ser determinants a l'hora de crear suficient confusió en l'interessat. Per tant, **l'administrat no hauria de patir les conseqüències d'aquests errors de l'Administració**.

En aquest punt, es recorda que les persones interessades en un procediment administratiu tenen dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessades, i a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposen als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin dur a terme (article 53 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques).

3. Règim jurídic general de les subvencions i el dret a la bona administració

El marc jurídic general de les subvencions està constituït per la Llei bàsica estatal en aquesta matèria: la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), desenvolupada pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, del Reglament de subvencions (RS).

Catalunya no disposa d'una normativa especial pròpia en aquesta matèria aplicable a l'àmbit autonòmic. No obstant això, l'activitat de foment i promoció d'activitats socials i econòmiques dels ens locals sí que es troba regulada als articles 239 i següents del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMC), i al títol III del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS).

El ROAS defineix les subvencions com una disposició gratuïta de fons públics que els ens locals o els seus organismes autònoms atorguen a persones o entitats públiques o privades per fomentar una activitat d'utilitat o interès social o per promoure la consecució d'un fi públic.

Els trets característics de la subvenció són els següents:

- És un lliurament sense contraprestació directa de les persones beneficiàries.
- És en forma de diners, i no qualsevol altre tipus d'avantatge.
- És voluntària i eventual, és a dir, la disposició és lliure i no genera dret a reiteració.
- Està subjecta al compliment d'unes finalitats i uns objectius determinats.
- Cal acceptar-la lliurement, però amb subjecció a les condicions fixades.
- És finalista, és a dir, ha de tenir per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.
- No pot respondre a criteris de mera liberalitat, sota sanció de nul·litat de ple dret.

Cal tenir present que les subvencions suposen una despesa important del pressupost públic i, per la seva condició de cabdals públics, són objecte d'un seguit de garanties que inclouen un seguiment i control de l'execució de la despesa pública. Per això és necessari que les administracions s'assegurin de l'efectiva realització de l'activitat subvencionada d'acord amb els paràmetres establerts (la normativa de la Generalitat en aquest cas), el compliment de la finalitat perseguida i l'aplicació dels fons rebuts.

Ara bé, aquest **control ha de ser compatible amb el dret a la bona administració**. En aquest sentit, aquesta Sindicatura ja s'ha pronunciat² anteriorment sobre la necessitat de simplificar i desburocratitzar els procediments de subvencions.

La bona administració com a dret i principi està recollida implícitament a la Constitució espanyola en el seu articulat; principalment a l'article 103, quan es refereix als principis d'actuació de l'Administració: l'Administració pública serveix amb objectivitat els

² https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202401_AO-convocatoria-subvencions-entitats-petit-format.pdf

interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al dret.

En aquest sentit, la sentència del Tribunal Suprem de 14 de maig de 2019 diu que a l'Administració li és exigible:

[...] una conducta prou diligent per evitar definitivament les possibles disfuncions derivades de la seva actuació, pel fet que així ho exigeix el principi de bona administració, que no s'atura en la mera observança estricta de procediment i tràmits, sinó que va més enllà i reclama la plena efectivitat de garanties i drets reconeguts legalment i constitucionalment al contribuent.

En resum, **els principis de bona administració i d'eficàcia dels serveis públics**, també recollits a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, impliquen disposar d'una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat i respecti, alhora, els drets i els interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes d'una manera àgil i eficaç.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, en l'article XXIII, en referència amb l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, indica que les autoritats locals han de garantir l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, si bé **l'actuació de Barcelona Activa SA és ajustada a dret perquè s'ajusta a les bases de la convocatòria, no ha estat adequada pel que fa a les respostes a les consultes fetes al ciutadà, situació que ha portat a un resultat injust que no és compatible amb el dret a la bona administració.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la següent decisió:

- **Recomanar a Barcelona Activa SA** que revisi l'expedient, desisteixi de la petició de reintegrament i es facin les gestions pertinents per anul·lar el deute actualment pendent.
- **Recordar a Barcelona Activa SA** que ha de respectar els drets de les persones interessades en el procediment d'acord amb l'article 53 de la Llei

39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. I que en les seves respostes ha de contestar les consultes formulades amb un llenguatge clar, comprensible, concís i de fàcil interpretació per a les persones destinatàries.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.