

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (SUBVENCIONS)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 14 de juny de 2023, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en relació amb diverses dificultats per tramitar la sol·licitud d'una subvenció.

En concret, exposava el següent:

- A principis de gener de 2023 va demanar a l'Oficina de Rehabilitació Municipal de Barcelona una subvenció dels fons Next Generation amb l'objectiu de canviar les finestres d'un pis i millorar-ne l'eficiència energètica. Els tràmits els va fer conjuntament amb la llogatera de l'habitatge, que justament és arquitecta.
- Després de cinc mesos d'enviar actes notariaus, contractes, certificats, pressupostos, informes tècnics, omplir tota mena de formularis i pagar 300 euros al Col·legi d'Arquitectes, va obtenir un codi d'idoneïtat.
- Després, la gestió de la subvenció va passar a una empresa privada que li va demanar que tornés a entregar tota la documentació amb certificat digital, amb nous models normalitzats perquè els havien actualitzat.
- Considera que aquest procediment és excessivament burocràtic i impedeix accedir a aquests fons europeus a qualsevol persona que no tingui ordinador, impressora, escàner, certificat digital, servei de gestoria i temps infinit per perdre.

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 **l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 27 de juny de 2023 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 17 d'abril de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada, que consisteix en un informe del Consorci d'Habitatge de Barcelona de data 6 de novembre de 2023, el qual exposa la tramitació donada a l'expedient de la interessada.

CONSIDERACIONS

1. Retard en la informació

L'Ajuntament ha trigat quasi deu mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que es va sol·licitar per resoldre la queixa. A més, crida l'atenció que la informació consisteixi en un informe del Consorci d'Habitatge de Barcelona amb data significativament anterior, del qual se'n dedueix que es podria haver enviat quatre mesos abans.

Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, es recorda a l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona **l'obligació de col·laborar** amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.

2. Fons europeus Next Generation EU

La subvenció objecte de la queixa és la convocatòria¹ per a la concessió, en règim de concurrència pública no competitiva, de subvencions a l'empara del Reglament (UE)

¹ <https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/oficinavirtual/ca/tramit/20220001543>

2021/241 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, del Pla de recuperació, transformació i resiliència, finançat per la Unió Europea - Next Generation (publicada al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 8696 - 27.6.2022).

Aquests fons deriven del pla de reconstrucció econòmica pactat pels països membres de la Unió Europea, arrel de la crisi sanitària, econòmica i social provocada per la pandèmia de la covid-19. Aquest finançament europeu es vehicula mitjançant subvencions i préstecs, amb un volum de recursos sense precedents.

D'acord amb l'anterior, cal tenir en compte el que estableix la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que preveu expressament que:

Les subvencions finançades amb càrrec a fons de la Unió Europea es regeixen per les **normes comunitàries aplicables en cada cas i per les normes nacionals de desplegament o transposició** d'aquelles.

En aquests casos, els procediments generals de concessió i de control són supletoris, és a dir, prevalen les normes aplicables directament a les subvencions finançades amb càrrec a fons de la Unió Europea.

A més de la complexitat jurídica derivada de la dimensió europea dels fons, també cal valorar l'elevada complexitat tècnica i administrativa de la convocatòria, ja que incorpora cinc línies d'ajut diferents i té una dotació econòmica de més de 18.500.000 euros.

També cal tenir en compte que la gestió dels fons és de llarga durada, ja que va començar el 27 de juny de 2022 (quan es va publicar al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*) i el període de presentació de sol·licituds ha estat, i continua estant, obert des del 28 de juny de 2022 a causa de pròrrogues consecutives. Actualment, la data de tancament del període de presentació de sol·licituds és el 31 de desembre de 2024 (inclòs).

3. La subvenció sol·licitada per la ciutadana

En el cas que ens ocupa, la promotora de la queixa va presentar una sol·licitud per al programa 4 dels ajuts, que consisteix a dur a terme actuacions de millora d'eficiència energètica en habitatges.

El motiu principal de queixa és la **petició reiterada de documentació**, i que quan la interessada entenia que ja ho havia presentat tot, li van demanar que tornés a presentar alguns models i formularis perquè els havien actualitzat, cosa que coincidí amb un canvi de l'empresa que gestionava la subvenció. A més, li van demanar que els signés amb certificat electrònic.

D'acord amb l'informe municipal, la primera consulta que va fer la interessada sobre la subvenció va ser el 27 de desembre de 2022, i entre aquesta data i el 13 de març de 2023 es van intercanviar diferents correus on la sol·licitant va anar aportant i esmenant diversos documents seguint les indicacions municipals.

Pel que fa als canvis exigits, l'informe del Consorci de l'Habitatge de Barcelona (CHB) exposa que **no es devien al canvi d'empresa subcontractista** encarregada de la gestió, sinó en els canvis de fons que la Generalitat de Catalunya anava efectuant a mesura que es desplegava la convocatòria.

l és que, tal com s'indica a la convocatòria, aquestes subvencions tenen la particularitat que, a part del règim general de subvencions, es regeixen pel Reial decret 853/2021, de 5 d'octubre, pel qual es regulen els programes d'ajut en matèria de rehabilitació residencial i habitatge social del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

Així, l'informe municipal aclareix que, tot i que és una línia d'ajuts del CHB, és la **Generalitat de Catalunya l'ens que, conjuntament amb el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, fixa els criteris que cal ajustar i modificar**. Aquests criteris es van traslladant a la ciutadania a mesura que es disposa de la informació.

4. Requeriments de documentació i atenció ciutadana

Pel que fa a la **documentació exigida**, en vista de la documentació de l'expedient, es pot deduir que era considerable. En destacarem els documents següents, sense que aquesta sigui una relació exhaustiva:

- Documentació legal sobre l'immoble per acreditar la possessió i la residència habitual: escriptures de propietat (o usdefruit), contracte de lloguer o volant de residència actualitzat.
- Documentació tècnica:
 - Documentació d'inici: projecte tècnic complet de les obres a fer (amb un contingut mínim obligatori), fotografies, certificat d'eficiència energètica de l'estat inicial, certificat signat per un tècnic/a competent sobre la verificació de la reducció del consum d'energia, permís d'obres i pròrrogues (ha d'estar vigent durant tota l'obra).
 - Documentació d'obres iniciades o acabades: certificat d'inici d'obres signat pel director/a d'obra, certificat d'eficiència energètica de l'estat final, projecte o memòria justificativa amb les possibles modificacions

introduïdes respecte del projecte inicial, certificat final d'obra amb annexos, fotografies de les obres dutes a terme i, si escau, permís d'obres actualitzat.

- Models normalitzats:
 - o STB: sol·licitud per a la transferència bancària per pagar l'ajut
 - o RCO: document resum del cost total de l'obra
 - o CIO: comunicat d'inici d'obra
 - o CFO: comunicat de final d'obra i justificació de la despesa
 - o DRP4: declaració responsable sobre els altres ajuts rebuts per finançar l'activitat subvencionada

En aquest sentit, i una vegada revisats els diversos correus on es va requerir documentació, aquesta Sindicatura considera que els requeriments, si bé feixucs, en el seu contingut van ser raonables i conforme als requisits de la convocatòria.

Així mateix es pot apreciar que **l'atenció rebuda va ser correcta**, ja que el diàleg mitjançant els correus va ser àgil i els missatges de l'Administració eren clars i detallats sobre tot allò que requeria esmena. També hi havia un llistat de comprovació amb la relació detallada dels documents, que facilitava el control i el seguiment per part de la persona sol·licitant. Addicionalment, cal destacar que els canals d'atenció eren múltiples: correu electrònic, adreça i horari per a atenció presencial (que constava al peu del correu) i atenció telefònica al telèfon de contacte de l'Oficina de Rehabilitació Municipal.

5. Signatura electrònica

També és motiu de queixa l'exigència d'aportar els models signats amb signatura electrònica.

En aquest sentit, l'informe del CHB indica que "en cap moment s'ha exigint que la ciutadania porti la documentació signada amb signatura electrònica", però sí que es recomanava.

Per contra, a l'expedient consta un correu de data 25 de maig de 2023 on s'expliquen les noves directrius, i hi consta clarament l'exigència d'aportar els documents signats amb signatura electrònica.

[...] Fent una revisió de l'expedient amb codi d'idoneïtat núm. xxx, li comuniquem que segons les últimes directrius marcades, tots els models normalitzats han d'estar signats electrònicament i s'han de lliurar els models actualitzats que es poden trobar a la pàgina de l'Ajuntament de Barcelona [...].

En el mateix correu, quan es fa una relació dels documents que s'han d'aportar, es torna a recalcar que "cal que siguin els models normalitzats actualitzats i que estiguin firmats electrònicament.

Aquest requisit suposa una vulneració del dret de les persones físiques a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques establert a l'article 14 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Efectivament, en el cas de les **persones físiques es tracta d'un dret, i no d'una obligació:**

Les persones físiques poden escollir en tot moment si es comuniquen amb les administracions públiques per exercir els seus drets i obligacions a través de mitjans electrònics o no, llevat que estiguin obligades a relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques. El mitjà escollit per la persona per comunicar-se amb les administracions públiques pot ser modificat per aquella en qualsevol moment.

La promotora de la queixa no està dins de cap dels supòsits que l'obligarien a relacionar-se amb mitjans electrònics:

- a) Les persones jurídiques.
- b) Les entitats sense personalitat jurídica.
- c) Els qui exerceixin una activitat professional per a la qual es requereixi la col·legiació obligatòria, per als tràmits i actuacions que portin a terme amb les administracions públiques en exercici de l'activitat professional esmentada.
- d) Els qui representin un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració.
- e) Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic.

També cal recordar el que s'estableix a l'article 20.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que disposa que les unitats administratives i el personal al servei de les administracions públiques que tinguin a càrrec seu la resolució o el despatx dels afers són responsables directes de la seva tramitació i han d'adoptar les **mesures oportunes per remoure els obstacles que impedeixin, dificultin o endarrereixin l'exercici ple dels drets dels interessats** o el respecte als seus interessos legítims, així com disposar del que sigui necessari per evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació de procediments.

6. Règim jurídic general de les subvencions

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 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 a 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, **l'actuació de l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona no ha estat ajustada a dret ni eficaç quan ha exigint a les persones físiques sol·licitants de la convocatòria que aportessin la documentació signada amb signatura electrònica.**

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

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

- **Recomanar a l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona** que adopti les mesures pertinents per garantir que les empreses gestores de les subvencions no exigeixen aportar la documentació signada amb signatura electrònica.
- **Recomanar a l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona** que adopti les mesures pertinents per tal que, quan s'hagin d'implementar canvis en els models i formularis en procediments vius, la càrrega de presentació de nova documentació sigui únicament en allò essencial, com per exemple mitjançant declaracions responsables complementàries amb el nou contingut.
- **Suggerir a l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona** que, d'acord amb el principi de bona administració, es coordini amb l'Oficina Central de Subvencions, que està portant a terme un projecte intern de simplificació administrativa, per tal de beneficiar-se de propostes de millora que puguin encaixar en els seus procediments de subvencions.

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.