

## VALORACIÓN DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS EN EL TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA CONCESIÓN, GESTIÓN Y PAGO DEL BONO SOCIAL TÉRMICO EN ANDALUCÍA.

En relación con el procedimiento de elaboración de la Orden citada en el encabezamiento, y de acuerdo con la disposición tercera de la Instrucción 1/2020 de la Viceconsejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de disposiciones normativas, esta Dirección General de Protección Social y Barridas de Actuación Preferente emite el presente informe, formulando las siguientes consideraciones respecto a las alegaciones efectuadas en el trámite de Audiencia e Información Pública al borrador versión 6º de 06/03/2023:

**PRIMERA.-** La Entidad **Federación de Familias Numerosas de Andalucía**, mediante correo electrónico de fecha 31/03/2023, manifestó que no tenía observaciones que efectuar al borrador de Orden, solicitándose rapidez en la tramitación del mismo dada la situación económica de las familias beneficiarias. En relación a dicha manifestación, esta Dirección General fundamentó la declaración de urgencia del expediente, eliminándose la Información Pública Previa, reduciéndose el plazo para la emisión de Informes a la mitad y el trámite de Información y Audiencia Pública a 7 días hábiles, por lo que se considera atendida la alegación de la Federación.

**SEGUNDA.-** El Gabinete Jurídico de **FACUA-ANDALUCÍA**, mediante informe de fecha 31/03/2023, presenta diversas alegaciones al borrador de Orden citado en el encabezamiento.

Con carácter general, desde la organización de consumidores lamentan la tardanza en la regulación de un procedimiento de concesión y gestión que sirva como cauce de relación entre la administración y los beneficiarios.

A este respecto, se informa que en la propuesta de Acuerdo de Inicio del citado proyecto, esta Dirección General fundamentó la declaración de urgencia del expediente, eliminándose la Información Pública Previa, reduciéndose el plazo para la emisión de Informes a la mitad y el trámite de Información y Audiencia Pública a 7 días hábiles con objeto de solventar la falta de regulación existente sobre el Bono Social Térmico en nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, si bien la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha contado con desarrollo normativo específico, a partir de la existencia de elementos reglados contenidos en la norma básica, esta Administración complementó a través de actos administrativos, la materialización de la gestión y pago de los Bonos en años anteriores, con lo cual, aunque es preferible la existencia de una regulación ad hoc, las personas consumidoras andaluzas si han resultado finalmente destinatarias de la ayuda estatal.



	ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO	05/05/2023	PÁGINA 1/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



Respecto a las consideraciones específicas, en relación al artículo 3 del borrador sometido a audiencia, FACUA-Andalucía lamenta que la Junta de Andalucía no realice una apuesta decidida en una ayuda destinada a paliar la pobreza energética en consumidores vulnerables, en lo que respecta a energía destinada a calefacción, a agua caliente sanitaria y a cocina. En este sentido, manifiesta que Andalucía está a la cabeza de comunidades respecto al gasto desproporcionado(2M), definido como el porcentaje de hogares cuya participación del gasto energético en los ingresos es más del doble de la media nacional, de acuerdo a los datos publicados en la actualización de indicadores de la estrategia nacional contra la pobreza energética a fecha de diciembre de 2022, publicado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. La misma posición se mantiene respecto a la “*pobreza energética escondida*”, indicador asociado a hogares que limitan sus necesidades energéticas por debajo de lo que sería deseable para mantener un nivel mínimo de confort o el del porcentaje de población con temperatura inadecuada en su vivienda durante el invierno. Según la Entidad, estos datos ponen encima de la mesa la necesidad de que se replantee esta Consejería la aprobación de una cuantía adicional que equilibre la situación que padecen una gran cantidad de familias andaluzas.

Tras la emisión de los diversos informes preceptivos relativos al borrador, se opta por eliminar dicha previsión para no generar una falsa expectativa de derecho, además de resultar insuficiente la regulación sobre la ayuda adicional inicialmente recogida.

En relación al artículo 5 del borrador sometido a audiencia, FACUA-Andalucía echa de menos una regulación más precisa y detallada del procedimiento, que garantice por un lado la eficacia y orden del mismo, y por otro la adecuada información por parte del beneficiario. Considera el iter del procedimiento completamente marcado en el tiempo, ya que parte de que el procedimiento realmente se inicia con la obligación establecida a las comercializadoras de referencia en el artículo 12, que tiene un plazo concreto fijado hasta el 31 de diciembre del año anterior. Para la Entidad, se debería entender la finalización del procedimiento (obviando los procedimientos que pudieran abrirse por recursos individuales) con lo establecido en el artículo 10.6 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que establece la obligación de entregar un informe por parte de las CCAA a la Secretaría de Estado de Energía en el primer semestre. Sin embargo, dentro de estos nueve meses de “*duración*” del procedimiento no se regulan plazos concretos para las distintas fases del mismo. No se establece un plazo concreto para la fase de comunicación entre la Agencia y la Dirección General que se regula en el apartado 2 de este artículo. No se establece un plazo concreto para que la Dirección General realice la resolución de concesión que se establece en el apartado 3 de este artículo. Tampoco se establece un plazo para que desde la Agencia le comunique a los beneficiarios por vía postal, que se regula en el apartado 4 (por errata en el texto aparece numerado como “3”). En relación a la información que le llega a los beneficiarios, entiende que la Orden puede mejorarse, máxime teniendo en cuenta que parte de estos consumidores vulnerables pueden tener dificultades al acceso de la información, especialmente en el marco de un procedimiento digital. En este sentido, debería establecerse un contenido mínimo de información que debe llegar al potencial beneficiario, en las distintas comunicaciones y fases del procedimiento (pudiéndose establecer en un Anexo de esta misma Orden). Considera también oportuno impulsar la automatización, en la medida de lo posible, de la publicación de la resolución, con la comunicación a realizar a los potenciales beneficiarios, pudiéndose prever canales de alerta de forma

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 2/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



telemática tanto a los beneficiarios como a las organizaciones de consumidores, servicios comunitarios o incluso organizaciones del tercer sector que puedan acercar la información al potencial beneficiario. En relación al envío por correo postal de la Gerencia con la información a los potenciales beneficiarios, se deben realizar planes de comunicación que vayan más allá del envío postal, pudiéndose cubrir a través de envío de email (de forma que se puedan introducir en el sistema) o llamadas de teléfono aquellos beneficiarios de los que no se hayan obtenido respuesta a través del sistema establecido en el artículo 6. El párrafo 4, establece la posibilidad de realizar un recurso de alzada contra la resolución de la concesión. Considera que este derecho es intrínseco a nuestro ordenamiento jurídico, por lo que obviamente no viene a aportar nada respecto a una adecuada resolución de conflictos. Utilizar únicamente el recurso de alzada, al ser un procedimiento administrativo que requiere de determinados conocimientos jurídicos, puede provocar que muchos potenciales beneficiarios pudieran dejar de percibir la ayuda ante la complejidad de un recurso en este sentido. Es por ello, que bien desde la Dirección General o desde la propia Agencia, se debería establecer un sistema ágil, rápido y accesible que permitiera al ciudadano resolver cualquier incidencia en el procedimiento, incluso se podría plantear la posibilidad de realizar un marco colaboración con las organizaciones de consumidores u otras organizaciones sociales que pudieran participar en la solución y cauce de distintas casuísticas. Finalmente, propone que debería reflejarse en el procedimiento la responsabilidad solidaria que deben tener los distintos agentes intervinientes, ya que tenemos implicados en el procedimiento a una empresa privada, a una Agencia y a la propia administración autonómica.

Las observaciones relativas a dicho precepto se aceptan parcialmente. Así pues, se procede a reenumerar los párrafos del artículo para corregir la errata y asimismo, se rediseña el procedimiento inicialmente previsto, con expresa concreción de los plazos para los trámites contenidos en el mismo. No obstante, no se considera iniciado el procedimiento con la obligación de información de las comercializadoras de referencia (cuyo plazo no finaliza el 31 de diciembre del año anterior, sino el 31 de enero de cada año), ni es posible reemplazar el recurso de alzada por otros mecanismos de resolución de conflictos, al requerirse la forma de ley para tal medida, conforme establece el artículo 115.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. En cuanto a la información que le llega a las personas interesadas en el procedimiento, se procede a concretar más los extremos en el articulado, así como prever otros posibles causes de alerta para que la ciudadanía tenga conocimiento de la gestión del Bono.

Sobre el artículo 6 del borrador sometido a audiencia, FACUA-Andalucía manifiesta que la creación de un Sistema Informático para la Gestión del Bono Social Térmico, tiene que venir acompañada de herramientas accesibles a la ciudadanía, facilitadas desde la Dirección General de Servicios Sociales, de forma que se le facilite el acceso al servicio a todas las personas que lo necesitaran, sin obviar la situación de brecha digital existente en Andalucía o incluso la capacitación de determinados colectivos que se enmarcan en las vulnerabilidades que ampara esta ayuda. El párrafo segundo establece el único plazo que determina la norma, y que precisamente refiere al plazo que tienen los usuarios. En este sentido, se propone que el plazo de un mes se compute desde el momento en el cual se le notifique al potencial beneficiario de forma individual. Lo contrario a lo anterior, supondría que un mal funcionamiento o falta de coordinación entre la Dirección General y la Agencia podría perjudicar a los beneficiarios, máxime teniendo en cuenta que la posibilidad de modificar este plazo se plantea únicamente de forma potestativa para la administración. La

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 3/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



Entidad considera que el sistema debe informar y facilitar de la posibilidad de iniciar una reclamación o trasladar una incidencia al beneficiario, encauzando hacia el sistema de resolución de conflictos que plantean en alegaciones y que debe dar cobertura también a las incidencias que pudieran surgir del artículo 8 por parte del beneficiario (en este caso, el artículo 8 establece un sistema de notificación de incidencias pero que parte únicamente desde la administración).

Las observaciones relativas a dicho precepto se aceptan parcialmente. En relación a la alegación relativa a la existencia de una brecha digital en Andalucía y la necesidad de Sistema Informático para la Gestión del Bono Social Térmico accesible a las personas destinatarias de la ayuda, se informa que la forma de acceder a la citada plataforma es a través de una clave facilitada mediante comunicación a la persona interesada, sin que sea necesario acceder a través de certificado digital, además de la posibilidad de presentar alegaciones a través de medios electrónicos y de forma presencial. Asimismo, según refiere la Agencia de Servicios Sociales de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, el uso de tal vía facilita que personas que puedan verse afectadas por dicha brecha digital, a través de familiares, puedan gestionar la comunicación de datos necesarias para poder proceder a la materialización efectiva del pago del Bono, facilitándose asimismo un correo electrónico de información y un número de teléfono gratuito. Se modifica el articulado de la orden para prever la notificación mediante publicación en BOJA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Según Informe de Gestión del Bono Social Térmico 2020, de 26/10/2022, realizado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, para dicho año se efectuaron un envío de 249.824 cartas por correo postal ordinario, comunicando la concesión de la ayuda relativa a dicho año, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Si en esta primera etapa se optara por el envío de notificaciones individuales, la gestión del Bono conllevaría un gasto inasumible para esta Consejería, teniéndose en cuenta que en una segunda etapa, a las personas que no realizaron actuación alguna para el abono de la cuantía del Bono Social Térmico, si se les enviaron 94.504 cartas por correo certificado, con acuse de recibo electrónico. De las 249.829 ayudas del Bono Social Térmico del año 2020, se han tramitado un total de 203.866, lo que supone un 81,60 % de ejecución en la tramitación de las ayudas en en Andalucía. Por otro lado, se han quedado sin tramitar 45.963 ayudas, un 18,40 %. Así pues, se considera que con el procedimiento contemplado en la Orden, cumple con la finalidad de la medida, esto es, llegar al mayor número posible de personas perceptoras de esta ayuda, facultando su recepción a través de un procedimiento caracterizado por la fluidez y sencillez de sus trámites. Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que el Sistema de Información posibilite una reclamación, conforme a lo establecido en el artículo 122 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que corresponde es la sustanciación de un recurso de alzada y como tal ha de tramitarse, siendo posible su sustitución, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, conforme establece el artículo 115.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, mediante Ley, pero no mediante Orden, como es el borrador del proyecto.

En cuanto al artículo 9, FACUA-Andalucía sostiene que una de las problemáticas que se han tenido que trabajar en ejercicios anteriores, ha sido precisamente el que la ayuda llegara al máximo número de potenciales beneficiarios, es por ello que junto a la Resolución de personas beneficiarias del bono excluidas de pago por causa imputable a las mismas, se debería emitir un informe de valoración de la eficacia del

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 4/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



procedimiento, que incluya la implementación de propuestas de mejora en aras de garantizar el pago de esta ayuda a un mayor porcentaje posible de la población beneficiaria.

La presente observación no puede aceptarse. Según lo establecido en el artículo 10.6 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, “Una vez realizado el pago, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía remitirán en el primer semestre del año un informe a la Secretaría de Estado de Energía detallando las ayudas otorgadas, las renunciadas registradas, el grado de cofinanciación que, en su caso, se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio”. El principio de seguridad jurídica conlleva la estabilidad de la norma y de considerarse viable la posibilidad de implementar mejoras en la Orden, se hubiera podido optar por otros mecanismos jurídicos, como la figura del acto administrativo singular de carácter plúrimo, incorporado al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo, para una sola convocatoria y solo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión, y no la figura de reglamento. No obstante, si se evacuará el Informe citado por el Real Decreto-ley, sin perjuicio del Informe de Gestión que evacua la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía sobre la ejecución del Bono por anualidades y la posibilidad de modificar la Orden por los mecanismos procedimentales existentes para ello.

**TERCERA.-** La **Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía**, mediante informe de observaciones de 03/04/2023 al proyecto de Orden, manifiesta, en relación al artículo 6.1 del proyecto que, una vez que las comercializadoras remiten la información de las personas beneficiarias a la Agencia, se depuran los datos y se incorporan al Sistema de Información de la Agencia para el Bono Social Térmico, de tal manera que, cuando la persona beneficiaria entra en la aplicación, únicamente puede modificar, añadir o confirmar la Cuenta Bancaria, ya que los datos personales no son editables y para cualquier modificación deben hacerlo a través del teléfono gratuito o correo electrónico indicado en la carta. La Agencia entiende que la redacción del artículo, tal como está, puede inducir a error, por lo que propone suprimir el matiz de “o sus datos personales”.

Al respecto, se considera oportuno aceptar la observación de la Agencia y en consecuencia, se procede a suprimir la expresión “o sus datos personales” de la redacción de la orden, si bien, vistas las diferentes observaciones y alegaciones recibidas en la fase de información y audiencia pública y petición de informes preceptivos sobre el borrador de Orden, se ha producido un rediseño no sólo de la redacción del citado artículo, sino el procedimiento inicialmente establecido.

**CUARTA.-** La Secretaría General Técnica de la **Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos**, mediante informe de observaciones al proyecto de Orden por la que se regula la concesión, gestión y pago del Bono Social Térmico en Andalucía, presenta diversas observaciones al mismo.

Respecto a las observaciones de naturaleza económico-presupuestarias, el órgano informante considera necesario suprimir la mención a la cantidad adicional recogida en el artículo 3.1 del borrador, puesto que su financiación corre a cargo de las transferencias finalistas del Estado exclusivamente y se podría crear una falsa expectativa de derecho, además de ser insuficiente esa regulación sobre la ayuda

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 5/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



adicional, pues debería contener el porcentaje de cofinanciación como indica el artículo 10.5 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, tipo de ayuda, régimen jurídico, y demás elementos necesarios e informes que precisa el artículo 118 y siguientes del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

La presente observación se acepta y en consecuencia, se elimina la mención a la cantidad adicional con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía tanto del artículo 3.1 del borrador como en el segundo párrafo del artículo.

Respecto a las observaciones de carácter general, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, no entiende que de la configuración del Bono Social Térmico como una “ayuda directa con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”, se deduzca directamente que deba considerarse una “actuación” en materia de asistencia social. No obstante, a pesar de dicho “enquadre” en materia de asistencia social, no se califica expresamente el Bono Social Térmico como una prestación de carácter social, que lo excluiría del concepto de subvención, conforme a lo que se establece en el artículo 2.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS). La parte dispositiva del referido Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, dedica sus artículos 5 a 11, a la regulación del Bono Social Térmico. En dichos artículos no existe ninguna referencia expresa a que se trate de una “prestación de asistencia social”, pero tampoco se establece el sometimiento del Bono Social Térmico al régimen jurídico de la LGS, ni se determina que pueda tratarse de un tipo de subvención con un régimen jurídico propio que estuviese excluida del ámbito de aplicación de dicha LGS. Sin embargo, en la referida regulación se utilizan algunos términos que recuerdan a la materia subvencional, como por ejemplo, el de “ayuda”, concepto más amplio en el que puede considerarse subsumido el concepto “subvención”, el de “beneficiario”, “concesión directa”, y en especial la “compatibilidad con otras ayudas” que se determina en el artículo 6. Afirmar la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos que a esta indefinición normativa del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, en cuanto a la determinación con claridad de la naturaleza jurídica del Bono Social Térmico, se añade, para crear mayor incertidumbre, la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2020, de 23 de septiembre de 2020, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 4178-2019 interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del referido Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre y que literalmente recoge que: “Las partes en este proceso no discrepan sobre el encuadramiento competencial de la ayuda controvertida, ya que coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social, criterio que comparte este tribunal.” La citada Secretaría considera que el Bono Social Térmico, en cuanto que se trata de una disposición dineraria sin contraprestación directa de los beneficiarios, realizada por la Administración Pública, a favor de personas privadas en la que concurre una determinada situación de vulnerabilidad en materia energética para la promoción de una finalidad pública, podría haberse encuadrado perfectamente en el concepto de subvención. No obstante, la norma que lo ha creado no lo hace. Esta incertidumbre sobre la naturaleza jurídica del Bono Social Térmico, se ha trasladado inevitablemente a las distintas Comunidades Autónomas. En el proyecto de Orden objeto del presente informe, se aprecia la misma indeterminación sobre la naturaleza jurídica del Bono Social Térmico, que ha venido propiciada por el referido Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre. Por todo ello, recomienda que se recabe el informe del

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 6/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



Gabinete Jurídico sobre dicha cuestión, para dotar de mayor seguridad jurídica al proyecto normativo. En cualquier caso, también se recomienda que para reforzar la certeza de la regulación jurídica de su concesión, gestión y pago, se procure aplicar en la medida de lo posible y aunque sea de forma supletoria, todos aquellos preceptos que siendo propios de la materia subvencional, puedan ayudar a incrementar la seguridad jurídica y a mejorar el control del gasto público destinado al Bono Social Térmico, al igual que al parecer se está haciendo en otras Comunidades Autónomas. En concreto, en relación con las obligaciones de las personas beneficiarias, los incumplimientos y reintegros, y la inclusión de la información sobre la concesión de estas ayudas del Bono Social Térmico en la Base de datos de Subvenciones. En otro orden de cosas, se sugiere dilucidar si esta materia no debería ser desarrollada mediante decreto del Consejo de Gobierno.

A este respecto, informamos que el Bono Social Térmico es un programa de ayudas que ha sido creado por el artículo 5 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, para compensar a los consumidores más vulnerables por los gastos térmicos ocasionados, por la energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cual sea la fuente utilizada.

En el referido Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, sexto párrafo del apartado X de su preámbulo, se expone lo siguiente: *“Asimismo, al configurarse el Bono Social Térmico como una ayuda directa con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y ser considerado por lo tanto como una actuación que cabe encuadrar en materia de asistencia social, competencia que ha sido asumida estatutariamente por todas las CC.AA., corresponde su gestión por ello a las CC.AA., sin perjuicio de la competencia del legislador estatal para establecer los criterios y metodología para el reparto y cálculo de la ayuda unitaria.”*

Así pues, como punto de partida nos encontramos que la norma creadora del Bono Social Térmico expresamente considera la medida como una actuación encuadrable en material de asistencia social, por lo que resultaría necesario analizar los diferentes conceptos que trae a colación la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, cada uno de ellos con un régimen jurídico propio: Subvención y prestación.

El artículo 2 de la LGS, entiende por subvención *“toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos”*. El primero de los requisitos establecidos es que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. Este requisito puede concurrir en el Bono Social Térmico. El segundo requisito es que *“la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido”*. La concurrencia de este segundo requisito, acumulativo a los demás, en el Bono Social Térmico, no es tan evidente al anterior. Si bien es cierto que existe un determinado objetivo, esto es, reducir los efectos económicos de la pobreza energética, dicho comportamiento deviene de la responsabilidad del gobierno de responder a esta penosa situación que demandan las personas afectadas, porque como dice la norma de creación del Bono Social Térmico, *“la energía es un bien*

	ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO	05/05/2023	PÁGINA 7/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



*imprescindible para satisfacer las necesidades básicas, como la iluminación, la alimentación o una climatización que permita mantener unas condiciones de confort suficientes para la salud*”. La única concurrencia que concurre en las personas titulares del Bono Social Térmico es ser titular del Bono Social Eléctrico a 31 de diciembre del año anterior. Sin embargo, más que la concurrencia de una situación, nos encontramos ante un requisito de la persona beneficiaria de la medida estatal. No obstante, aún de poder advenirse la concurrencia de la primera parte del segundo requisito establecido en la LGS para considerar la disposición dineraria que aquí concurre como subvención, la segunda parte del presupuesto, esto es, el cumplimiento de las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido, es aún más difuso en el presente caso, dado que la persona titular del Bono Social Térmico no está sujeta a cumplir obligaciones en base a la normativa de creación, de hecho, ni siquiera tiene la obligación de solicitar el abono de la cuantía.

En otro orden de cosas, el artículo 28.2 de la LGS, que regula la concesión directa de subvenciones, recoge que el Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones reguladas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 22 de esta ley (aunque otras Comunidades Autónomas han optado por otras letras del referido artículo). Dicho real decreto deberá ajustarse a las previsiones contenidas en la ley, salvo en lo que afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y contendrá como mínimo los extremos relacionados en el apartado tercero, destacándose su letra d): “*Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras*”. La norma estatal creadora del Bono Social Térmico no prevé ninguna obligación para las personas beneficiarias o titulares de dicho Bono, ni siquiera parte de la necesidad de que las mismas deban solicitar el citado Bono Social Térmico y menos aún, de obligación alguna relativa a la justificación del destino de la cantidad abonada a la adopción de un comportamiento, actuación o finalidad. Simplemente, aquella persona titular del Bono Social Eléctrico, lo es también del Bono Social Térmico.

Continuando con un somero análisis de la normativa en materia de subvenciones, para la concreción del régimen jurídico que ha de entenderse aplicable al Bono Social Térmico, el artículo 34.3 de la LGS establece que “*El pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención*”. En el Bono Social Térmico, se reitera, sólo ha de darse la circunstancia o más bien, el requisito, de ser beneficiaria del Bono Social Eléctrico para ser titular del Bono Social Térmico. A mayor abundamiento, su apartado quinto dispone que “*No podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o sea deudor por resolución de procedencia de reintegro*”. En el Bono Social Térmico no está prevista esa opción, ni tal exigencia obedece al espíritu de la norma que lo crea, pues nos encontramos ante precisamente personas en situación de especial vulnerabilidad, que pueden tener problemas de solvencia económica de diversa índole. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 116.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía: “*tampoco podrán obtener la condición de personas o entidades beneficiarias de subvenciones quienes tengan deudas en periodo ejecutivo de cualquier otro ingreso de Derecho Público de la Junta de Andalucía, salvo que se trate de deudas aplazadas, fraccionadas o cuya*

	ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO	05/05/2023	PÁGINA 8/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			





*ejecución estuviese suspendida [...]”.* El artículo 119.2.g) de la citada norma también contempla como contenido de las bases reguladoras de subvenciones, el *“Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. Por justificación se entenderá, en todo caso, la aportación al órgano concedente de los documentos justificativos de los gastos realizados con cargo a la cantidad concedida”* y el artículo 124, entre otros aspectos relevantes, dispone que *“Los gastos se justificarán con facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en original o fotocopia compulsada, cuando en este último supuesto así se haya establecido en las bases reguladoras [...]”.* En la normativa estatal del Bono Social Térmico no se contempla la necesidad de aportar documentos justificativos de los gastos realizados, ni tendría sentido adoptar tal decisión a nivel autonómico porque nos podríamos estar extralimitando de la competencia autonómica otorgada para la gestión y pago del Bono Social Térmico o cuanto menos, nos estaríamos apartando de la esencia para la que fue creada dicho Bono, aplicándole una normativa subvencional que lleva aparejada o intrínseca el cumplimiento de unas obligaciones y previsiones que difícilmente se pueden demandar o encuadrar en una ayuda destinada a paliar la merma sufrida en sus ingresos por las personas más afectadas por la crisis energética.

En cuanto al procedimiento de concesión de subvenciones regulado en nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 120.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo establece que *“El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones, que se iniciará siempre de oficio, se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. A solicitud de la persona o entidad interesada, podrán concederse subvenciones en atención a la mera concurrencia de una determinada situación en el perceptor, sin que sea necesario establecer, en tales casos, la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas. También podrán concederse subvenciones de forma directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”.* La previsión en la normativa estatal de que para ser persona titular de este Bono Social Térmico no se necesitará de solicitud por parte de la persona interesada, también podría justificar un posicionamiento jurídico a favor de la naturaleza de prestación de la ayuda, junto con la falta de concurrencia competitiva entre las personas beneficiarias de la medida, la no necesidad de justificación de las cantidades recibidas y la ausencia de causas de reintegro (salvo los supuestos de errores de la Administración de pago duplicado, pago a persona que no resulte titular del Bono o abono de cuantías diferentes a la previstas por el Real Decreto-ley 15/2018).

En cuanto a la afirmación de que a pesar de que no existe en el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, ninguna referencia expresa a que se trate de una *“prestación de asistencia social”*, y que tampoco se establece el sometimiento del Bono Social Térmico al régimen jurídico de la LGS, pero en la referida regulación se utilizan algunos términos que recuerdan a la materia subvencional, como por ejemplo, la compatibilidad con otras ayudas, resulta interesante recordar que en Andalucía existe normativa que, ante una situación similar a la del Bono Social Térmico, en el sentido de encontrarse ante una prestación económica o con la mínima intervención de las personas beneficiarias, se optó por un régimen jurídico de aplicación diferente al de subvención. Así, la Resolución de 2 de noviembre de 2021, de la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo, por la que se resuelve la concesión de ayudas reguladas en el Capítulo III del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, por el que se adoptan diversas medidas, con carácter urgente y

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 9/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



extraordinario, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y se modifican otras disposiciones normativas, para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta ajena, afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) y de las personas trabajadoras fijas discontinuas beneficiarias de la prestación extraordinaria a causa del COVID-19, establece que *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, las ayudas económicas concedidas tendrán la consideración de ayudas económicas sociolaborales directas, sujetas al régimen jurídico establecido en el Capítulo III, y el procedimiento de concesión de las mismas se sujetará a lo dispuesto en el citado Capítulo, como regula su artículo 51.1, sin que les resulte de aplicación la normativa general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, el Título VII del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, salvo los artículos que se citan, así como el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía”*. El Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, por el que se adoptan diversas medidas, con carácter urgente y extraordinario, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y se modifican otras disposiciones normativas, regula en su Capítulo III, medidas extraordinarias de ayudas para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta ajena, afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) y de las personas trabajadoras fijas discontinuas beneficiarias de la prestación extraordinaria a causa del COVID-19. A este fin, contempla la concesión de ayudas económicas, de carácter sociolaboral, para compensar la pérdida de rentas de personas trabajadoras afectadas por las medidas adoptadas en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19. El artículo 47 del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, literalmente dispone que: *“1. El presente capítulo tiene por objeto la regulación de la concesión de ayudas económicas, de carácter sociolaboral, para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras afectadas por las medidas adoptadas en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, distinguiendo dos medidas: [...]. Las ayudas económicas tendrán la consideración de ayudas sociolaborales directas, sujetas al régimen jurídico establecido en este capítulo. 3. A estas ayudas sociolaborales no les es de aplicación la normativa general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, el Título VII del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, salvo los artículos que se citan, así como el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía. 4. Las ayudas reguladas en este capítulo serán compatibles con cualesquiera otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, locales, autonómicos, estatales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. No obstante lo dispuesto en el presente apartado, las ayudas reguladas en las dos medidas recogidas en el presente capítulo serán incompatibles entre sí”*. Esta última previsión, de similar redacción a la contenida en la normativa estatal sobre el Bono Social Térmico, debe ponerse en relación con lo manifestado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, dado que considera que la misma podría inducir a pensar que nos encontramos ante una medida económica de carácter subvencional. Sin embargo, queda latente que es posible legislar sobre la compatibilidad de una ayuda sin asumir la aplicación de la normativa vigente en materia de subvenciones.

En relación a la indefinición normativa del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, en cuanto a la determinación con claridad de la naturaleza jurídica del Bono Social Térmico, la misma podría no ser tal,

	ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO	05/05/2023	PÁGINA 10/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



esto es, el legislador estatal, en múltiples ocasiones ha optado por declarar expresamente la naturaleza de subvención en una serie de medidas, y sin embargo, en el Bono Social Térmico simplemente encomienda a las Comunidades Autónomas su gestión y pago en el artículo 10 del citado Real Decreto, disponiendo que las mismas realizaran el pago “en la forma que estimen más procedente de acuerdo a sus procedimientos, organización y el colectivo de beneficiarios, garantizando en todo caso la posibilidad de renuncia a la ayuda por parte de los beneficiarios que así lo soliciten”. Por tanto, el legislador estatal parece que ha dejado abierta la elección de la naturaleza jurídica de la ayuda a las Comunidades Autónomas no por olvido o con objeto de crear incertidumbre, sino con la finalidad de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir al respecto.

Llegados a este punto, se hace necesario volver al punto de partida, esto es, al concepto de subvención que antes referimos. Así pues, para que podamos otorgar el carácter de subvención a la presente medida, debería concurrir los requisitos del artículo 2.1 de la LGS, pero en el presente supuesto se carece de una concreta afectación que legitime el otorgamiento dinerario que concurre en una subvención, y que determinaría la exigencia de un reintegro de lo percibido en caso de incumplimiento de obligaciones o cargas impuestas. En este sentido, la propia Ley 38/2003, de 17 de noviembre, relaciona en su artículo 2.4 los supuestos que no tienen carácter de subvención, entre los que podrían incluirse las presentes ayudas, en tanto que dicha enumeración no pasa de ser meramente ejemplificativa, pudiéndose haber incorporado otros que tampoco son calificables como subvención, como señala el Consejo de Estado al dictaminar el anteproyecto de ley general de subvenciones, Dictamen 1756/2003, que puso esto mismo de relieve al referirse al artículo 4, relativo a las exclusiones del ámbito de aplicación de la ley. El apartado 4 del artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, según su disposición final primera, es una norma básica. En consecuencia, y correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia para el desarrollo de la norma básica, ésta puede ampliar la numeración que allí contiene, siempre que las ayudas que regule, como las presentes, tengan características análogas a las allí enumeradas, y de otro lado, no cumplan los requisitos con los que el artículo 2.1 del citado texto legal, caracteriza a las subvenciones, como es el caso del Bono Social Térmico, en tanto que no son subvenciones en sentido estricto.

Procede pues analizar la naturaleza de prestación de carácter social del Bono Social Térmico. En relación con la competencia autonómica en materia de asistencia o ayuda social, y su delimitación con las competencias del estado, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, se dicta al amparo de la soberanía financiera que tiene el Estado para asignar fondos públicos a una u otra finalidades. Asimismo, dispone la parte expositiva de la citada norma, que al configurarse el Bono Social Térmico como una ayuda directa con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y ser considerado por lo tanto como una actuación que cabe encuadrar en materia de asistencia social, la competencia ha sido asumida estatutariamente por todas las Comunidades Autónomas. Nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 61.1.a) reconoce la competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye: “La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública”. Dicha competencia, en conexión con nuestra autonomía financiera (artículo 54 Estatuto de Autonomía para Andalucía), permitiría gestionar el pago del Bono Social Térmico como una prestación de carácter social.

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 11/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, previsto en el artículo 40.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, establece que *“Las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se clasificarán en prestaciones de servicios y prestaciones económicas”*. En este orden de cosas, se considerarán prestaciones económicas las entregas dinerarias de carácter puntual o periódico concedidas a personas o unidades de convivencia orientadas al logro de los objetivos de la política de servicios sociales de Andalucía o que coadyuven al logro de las finalidades compartidas con otros sistemas o políticas públicas. Por su parte, el artículo 41 de la citada Ley dispone que el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales es el instrumento que determinará el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Dicho catálogo se mantendrá actualizado de forma permanente, incorporando al mismo nuevas prestaciones en respuesta a las necesidades cambiantes en la población y el entorno. En todo caso, deberá ser revisado cada tres años. Asimismo, se podrán retirar o modificar, motivadamente, prestaciones existentes en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios. A este respecto, el artículo 43 recoge que se consideran prestaciones condicionadas *“las que no tienen la naturaleza de derecho subjetivo y no están calificadas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como garantizadas. Estarán sujetas a la disponibilidad de recursos y al orden de prelación que objetivamente se establezca”*.

Finalmente, del Informe AJ-CIJFI 2022/27 de 01/11/2022 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, sobre varias cuestiones en relación con el sistema de gestión del denominado *“Bono Social Térmico”* por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, no se deduce el carácter de este tipo de ayudas, aunque, salvo superior criterio, si se aprecia de la gestión llevada a cabo por la Agencia, que no se observan vicios de invalidez de lo actuado ante la falta de norma de desarrollo, en base a la existencia de elementos reglados contenidos en la norma básica. En líneas finales del citado informe, expresamente se recoge que *“aún siendo preferible la existencia de una regulación ad hoc en su caso, en norma reglamentaria, la ausencia de norma de desarrollo no origina per se vicio de invalidez de lo actuado a partir de la existencia de elementos reglados contenidos en la norma básica que permiten su complementación a través de los actos administrativos dictados en los correspondientes procedimientos”*. En este orden de cosas, la actuación de la Agencia en la gestión del Bono Social Térmico en años anteriores, es similar al recogido inicialmente en el proyecto de Orden, con las adaptaciones necesarias tras la evacuación de los informes preceptivos y las observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública. Con ello se quiere poner de manifiesto, que el procedimiento diseñado y el efectivamente aplicado en otras anualidades, no reviste forma de subvención, ni se le ha aplicado dicha normativa y aún así, se considera lo actuado como válido. A sensu contrario, de aplicar el régimen jurídico de subvenciones al Bono Social Térmico, podría ponerse en tela la ejecución del Bono Social Térmico de años anteriores, con los efectos devastadores de tal consecuencia. Como dato que corrobora la afirmación anterior, en el año 2020 se tramitaron 203.866 Bonos Sociales Térmicos.

En cuanto a la sugerencia de revisar el rango normativo para el proyecto, sugiriendo la forma del decreto del Consejo de Gobierno, se sostiene lo argumentado en la memoria justificativa que obra en el expediente del proyecto, en cuanto, si bien el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra atribuido al Consejo de Gobierno en el artículo 44.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo

	ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO	05/05/2023	PÁGINA 12/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno. De manera específica, aunque referida a un aspecto parcial de la ayuda, la disposición final cuarta del Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, faculta a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de servicios sociales y de familias para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo, aplicación y ejecución de lo establecido en el mismo. Por tanto, se considera justificado que la presente disposición tenga el rango de Orden, al regularse aspectos relativos a la gestión y pago del Bono Social Térmico en Andalucía. Asimismo, se considera que la regulación contenida en el borrador pretende organizar una materia interna de esta Consejería, y puesto que la ejecución anterior por la Agencia de las ayudas del bono térmico, a partir de la existencia de elementos reglados contenidos en la norma básica, permitan su complementación través de los actos administrativos dictados en los correspondientes procedimientos, se considera el rango de orden que se atribuye al proyecto suficiente.

Sobre las observaciones específicas, en relación al preámbulo, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos pone de manifiesto que en diversos párrafos del preámbulo (párrafos cuarto y séptimo), se hace referencia a diversos preceptos, entre otros, al artículo 61 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y a los artículos 5.h); 42.2.g); y 50.i) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, que parecen pretender equiparar el Bono Social Térmico con una “prestación económica asistencial”. Sin embargo, tal conclusión no se establece en la parte dispositiva del proyecto de Orden, que califica al Bono Social Térmico, en todo momento como una “ayuda”, en ningún caso como “prestación económica asistencial”. Se entiende que la conclusión de que se trate de una “prestación económica asistencial”, no es posible porque tampoco la califica como tal el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, que crea el Bono Social Térmico. En cuanto a la referencia en el preámbulo al artículo 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se observa que resulta inaplicable. Por todo lo expuesto, se sugiere que en el preámbulo del proyecto de Orden no debería incluirse la referencia a una normativa que hace pensar que estamos ante la regulación de una “prestación económica asistencial”, cuando en la parte dispositiva del proyecto no se determina tal naturaleza jurídica del Bono Social Térmico. Asimismo, observa que en el título debe corregirse una errata: donde dice: “término”, debe decir: “térmico” y en la parte expositiva, la remisión que se efectúa al artículo 8.2.c) del Decreto 161/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, se sugiere que se realice al artículo 8.c), dado que no existe división en apartados en el citado artículo. También se sugiere redactar la Orden que se cita en el preámbulo de la forma siguiente: “Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de 3 de marzo de 2021, por la que se delegan competencias en las personas titulares de los órganos directivos de la Consejería”. La misma apreciación se efectúa para la cita a la misma Orden que se establece en la disposición derogatoria única del proyecto de Orden.

Dicha observación se acepta parcialmente por esta Dirección General. De este modo, se procede a corregir el título de la norma, así como la cita al artículo 8.c. Asimismo, se elimina la cita de la Orden de 3 de marzo de 2021, por la que se delegan competencias en las personas titulares de los órganos directivos de la Consejería. En relación a la naturaleza jurídica de la ayuda, nos remitimos al pronunciamiento efectuado con ocasión de la observación relativa a dicha cuestión.

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 13/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



En relación al artículo 5, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos considera que debe modificarse la redacción, tanto del título como del contenido de dicho artículo dado que la resolución de concesión solo procede dictarla y publicarla en relación con las personas beneficiarias definitivas de las ayudas, no sobre “*potenciales*” beneficiarias. La existencia de “*personas potencialmente beneficiarias*”, en un procedimiento tipo de concesión de ayudas, podría ser propio de un listado de personas beneficiarias provisionales, o de una propuesta provisional o definitiva de resolución de concesión que se elaborase en la fase de instrucción del expediente, pero nunca de una resolución definitiva de concesión, la cual resulta incompatible con una posterior alteración de las personas beneficiarias. Tal y como se ha configurado, pero no le queda claro si la resolución que se dicta conforme al artículo 5 es una resolución de concesión (como se recoge literalmente) o una propuesta de resolución, por los siguientes motivos: 1º. Se hace referencia a un listado de las personas “*potencialmente beneficiarias*” cuando deberían ser beneficiarias. 2º. Se establece que se informará de esta resolución a las personas potencialmente beneficiarias mediante comunicación vía postal cuando las resoluciones de concesión tienen que ser notificadas en la forma prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Aunque se tratara de una propuesta de resolución también debería ser objeto de notificación.

En relación al artículo 5.3, se sugiere revisar el procedimiento de notificación de la resolución de concesión de ayuda a los interesados, dado que, de acuerdo con el artículo 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se observa la posibilidad de que no se cumplan las condiciones necesarias para que la publicación sustituya a la notificación. En el artículo 5.4 se determina que contra la Resolución de concesión podrá interponerse recurso de alzada. Se sugiere concretar en la norma a partir de qué fecha se realiza el cómputo del plazo para la interposición del recurso. Asimismo, se propone indicar el órgano ante el que cabe interponer este recurso, Esta observación se hace extensiva a lo dispuesto en el artículo 9.3 del proyecto. En la numeración de los párrafos en los que se divide el artículo 5 se repite el número “3” en tercer y cuarto párrafo. Se propone su corrección, que afecta a su vez a la numeración del quinto párrafo.

Las observaciones relativas a dicho precepto se aceptan parcialmente por esta Dirección General y se modifican las erratas detectadas. Asimismo, se procede a rediseñar el procedimiento inicialmente establecido, considerando que el diseño actual obedece a las peticiones de las diferentes observaciones recibidas durante la tramitación del proyecto por Asociaciones, Entidades y Consejerías, pero también se hace preceptivo y fundamental, atender a la finalidad de esta medida, esto es, llegar al mayor número posible de personas receptoras de esta ayuda, facultando su recepción a través de un procedimiento caracterizado por la fluidez y sencillez de sus trámites. Por ello se ha optado por mantener una gestión que permita dar fluidez y acelerar la recepción del Bono Social Térmico, en constante colaboración con los Servicios Sociales Comunitarios, la red de centros Guadalinfo, las oficinas de Consumo o Entidades del tercer sector, como durante otras anualidades se ha venido haciendo por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, aunque no se disponía de desarrollo normativo expreso a nivel de Andalucía. Así por ejemplo, se modifica el articulado de la orden para prever la notificación mediante publicación en BOJA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 14/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Según Informe de Gestión del Bono Social Térmico 2020 de 26/10/2022, realizado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, para dicho año se efectuaron un envío de 249.824 cartas por Correo postal ordinario comunicando la concesión de la ayuda relativa a dicho año, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Si en esta primera etapa se optara por el envío de notificaciones individuales, la gestión del Bono conllevaría un gasto inasumible para esta Consejería, teniéndose en cuenta que en una segunda etapa, a las personas que no realizaron actuación alguna para el abono de la cuantía del Bono Social Térmico, si se les enviaron 94.504 cartas por correo certificado, con acuse de recibo electrónico. De las 249.829 ayudas del Bono Social Térmico del año 2020, se han tramitado un total de 203.866, lo que supone un 81,60 % de ejecución en la tramitación de las ayudas en en Andalucía. Por otro lado, se han quedado sin tramitar 45.963 ayudas, un 18,40 %. Así pues, se considera que con el procedimiento contemplado en la Orden, cumple con la finalidad de la medida y en este caso, estaría justificada la sustitución de la notificaciones individuales por la publicación en BOJA. Finalmente, se recoge expresamente ante quien interponer el recurso de alzada (en el nuevo artículo 11.4), si bien no se considera de aplicación la Ley General de Subvenciones directamente al no considerarse con tal naturaleza jurídica, incorporándose dicha naturaleza a la parte dispositiva del proyecto. No obstante, para atender a la petición de la Consejería en cuestión, se proceda a recoger la previsión de aplicación supletoria de la normativa de subvenciones, para lo no previsto en la orden y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sobre el artículo 6, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos no comprende por qué se ha previsto en la norma que las personas beneficiarias tengan que acceder a una aplicación informática para confirmar, modificar o incorporar los datos de la cuenta bancaria. Considera que únicamente debería requerirse esta información a las personas de las que no se dispongan datos porque la comercializadora no los haya facilitado (además de dar la posibilidad de modificar los datos a través de la aplicación). Asimismo, observa que la persona beneficiaria solo podrá confirmar, modificar o incorporar los datos de la cuenta bancaria donde se hará efectivo el pago de la ayuda a través del sistema informático habilitado a estos efectos, sin que se prevean otros medios para realizar estos trámites como sí está contemplado para la renuncia en el artículo 7. En este orden de cosas, sostiene que teniendo en cuenta que las personas beneficiarias de estas ayudas son un colectivo vulnerable, debiera valorarse la posibilidad de que las personas beneficiarias puedan cumplir con su obligación de información por otros medios que no sean electrónicos. En el artículo 6.2 se establece que el plazo máximo para acceder al sistema es de un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación del listado de las personas potencialmente beneficiarias, pero no se concreta si se refiere a la publicación en el BOJA o en la web de la Agencia, ya que en el artículo 5.3 se prevén ambas. En cualquier caso, no considera adecuado que el plazo se cuente desde la publicación porque el pin de autenticación para acceder a la aplicación se remite a la persona beneficiaria con la comunicación individual, por tanto, sostiene que deberían contarse los plazos desde la fecha de la notificación (postal) individualizada que es la que incluye la información necesaria para cumplir con la obligación que se le pide a la persona beneficiaria.

Se acepta parcialmente. Según Informe de Gestión del Bono Social Térmico 2020 de 26/10/2022, realizado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, el total de personas beneficiarias

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 15/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



que han tramitado el Bono para dicho año en Andalucía asciende a 203.866. El número de personas que presentaron renuncia al Bono se elevó a 595 y se produjeron 122 devoluciones en el Banco por errores en las cuentas bancarias de notificación. En estos casos, desde la Agencia procedieron a ponerse en contacto con la personas beneficiarias para subsanar el error y volver a abonarlo a la cuenta correcta. En este orden de cosas, el total de personas beneficiarias que no han tramitado el BST en Andalucía en el año 2020 fue de 45.963. Desglosando estos datos aún mas, es posible informar que el número de personas sin cuenta bancaria asociada se elevó a 8.416, correspondiendo dicha cifra con aquellas personas que normalmente no tienen domiciliado el recibo de la luz, por lo que la comercializadora no cuenta a priori con un numero de cuenta bancaria asociado. En estos casos la dificultad en la tramitación es mayor y suele coincidir con aquellas personas mas vulnerables con dificultades para mantener una cuenta bancaria. Por otra parte, el número de personas con cuenta bancaria asociada se elevaba a 37.430. Esta cifra se corresponde con aquellas personas que normalmente tienen domiciliado el recibo de la luz y la comercializadora dispone de la información bancaria. En estos casos, la personas solo tenían que confirmar sus datos bancarios para hacer efectivo el pago de la ayuda. El número de personas pendiente de enviar documentación ascendió a 117, esto es, fueron personas que realizando parte del tramite para el cobro de la ayuda, en el momento del cierre del Bono Social Térmico, se encontraban pendientes de enviar documentación por ser casos de fallecimiento o delegación de cuenta en otra persona autorizada. Sobre el análisis que efectúa la Agencia sobre las posibles causas por las que quedaron ayudas por tramitar, a través del reporte realizado por la oficina de Correos a las cartas certificadas enviadas con acuse de recibo electrónico, se observo que sólo 1 carta certificada fue devuelta por ser rehusada, 1.835 fueron devueltas porque la persona destinataria estaba fallecida, 16.181. fueron entregadas en el domicilio correcto, 5.328 en un domicilio incorrecto, y en 4.038 ocasiones se desconocía la personas destinataria de la comunicación. Finalmente, 18.736 personas no retiraron en la oficina de correos su notificación por encontrarse ausente en el domicilio.

Ante esta situación, desde esta Administración no sólo debe velar porque la información que reporten las comercializadoras de referencia de las personas beneficiarias del bono social eléctrico, sea correcta, atendiendo al número de personas desconocidas o con dirección incorrecta, ya que se trata de un número importante y pone en duda la fiabilidad de la información recogida en la factura de la luz, sino que también considera justificada la petición de que las personas titulares del Bono Social Térmico confirmen sus datos a antes de proceder a abonar la cuantía del Bono, pues la experiencia en la gestión de años anteriores y las cifras anteriormente expuestas, evidencian la necesidad de esta carga administrativa para la persona, mínima en cuanto se facilita la tramitación a las personas beneficiarias a través de una plataforma de gestión, que garantiza el seguimiento y la explotación de los de los datos. Asimismo, se acepta la petición de incluir otras formas de relacionarse con la Administración, bien presencialmente o de forma telemática con certificado digital.

A mayor abundamiento, resulta necesario recordar que el procedimiento seguido anteriormente para la gestión y pago del Bono, aunque no contara con norma expresa, llegó a 203.284 personas beneficiarias en el año 2020, lo que supuso una ejecución de 11.195.171,99€ del presupuesto. 595 personas renunciaron al bono y 45.963 personas no recibieron el Bono. En términos porcentuales, se ha ejecutado un 81,60% de las ayudas y quedaron sin tramitar un 18,40 %. Así pues, se considera que con el procedimiento contemplado en

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 16/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			





la Orden, que respeta en la medida de lo posible la gestión anterior, llegará al mayor número posible de personas receptoras de esta ayuda, que es uno de los objetivos de la medida adoptada a nivel estatal.

Finalmente, en cuanto a la necesidad de notificación de las comunicaciones recogidas en el proyecto, según el referido informe de 26/10/2022, para el año 2020 se efectuaron un envío de 249.824 cartas por Correo postal ordinario comunicando la concesión de la ayuda relativa a dicho año a las personas que cumplían con los requisitos para ser beneficiaria de la medida, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Si en esta primera etapa se optara por el envío de notificaciones individuales, la gestión del Bono conllevaría un gasto inasumible para esta Consejería, teniéndose en cuenta que en una segunda etapa, a las personas que no realizaron actuación alguna para el abono de la cuantía del Bono Social Térmico, si se les enviaron 94.504 cartas por correo certificado, con acuse de recibo electrónico. Finalmente, las notificaciones infructuosas fueron publicadas en BOJA y BOE, dirigidas a un total de 45.992 personas potencialmente beneficiarias del Bono, con las que no se pudo contactar en notificaciones anteriores. Así pues, si conforme al procedimiento que diferentes órganos informantes proponen, existiera un acuerdo inicial y una resolución final que llevasen aparejadas una notificación individual por correo certificado, teniéndose en cuenta que el citado año fueron 203.284 las personas beneficiarias, estaríamos nuevamente ante el dilema de que esta Consejería no puede afrontar ese gasto económico en la gestión. Por tanto, se considera justificada la notificación mediante publicación en BOJA (del acuerdo de inicio y de la resolución final) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Todo ello sin perjuicio de otros canales de alerta informativa, como llamadas de teléfono, mensajes de texto al móvil, correos electrónicos y la debida publicidad en redes, Asociaciones y Entidades del tercer sector. En este orden de cosas, se mantiene que el cómputo del plazo para resolver el procedimiento sea el del día siguiente al de la publicación en BOJA del Acuerdo de inicio.

Sobre el artículo 8, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos propone que se considere y se precise en este artículo la no necesidad de acceder a dicho sistema de gestión, dada la posibilidad de que conste una cuenta bancaria a su nombre donde hacer efectiva la ayuda, con lo cual la falta de acceso al sistema de gestión no impediría el correcto abono de la ayuda.

Dicha observación no se acepta en base a las cifras, datos y argumentos esgrimidos en la valoración relativa al artículo 6.

En relación al artículo 13 del borrador sometido a observaciones, la citada Secretaría General Técnica sostiene que debería aplicarse, aunque fuera con carácter supletorio, el régimen jurídico de los incumplimientos y reintegros que se aplica en la normativa subvencional.

La observación no se acepta, si bien si que se ha previsto en un nuevo artículo 2 del borrador, la naturaleza y régimen jurídico del Bono, contemplándose la normativa en materia de subvenciones de aplicación supletoria, para lo no previsto en la Orden y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Finalmente, respecto a la Disposición adicional única, de delegación de competencias, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos no comprende que en esta

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 17/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLN02LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



disposición se establezca que la gestión y el pago del Bono Social Térmico se ejercen por la persona titular de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), por delegación de la persona titular de la Dirección General competente en materia de Servicios Sociales. Sostiene que la Orden proyectada no podría alterar tal competencia y solo cabría una resolución de tal Dirección General delegando la competencia atribuida originariamente a su favor. Tampoco se entiende que se delegue la competencia para la gestión y el pago del Bono Social Térmico en la Dirección-Gerencia de la ASSDA, y no se delegue la competencia para dictar la resolución de concesión. Se sugiere estudiar la oportunidad de incluir la eventualidad de una devolución voluntaria de la ayuda obtenida, realizada por la persona beneficiaria sin el previo requerimiento de la Administración, para los casos en que el pago se haya efectuado y la persona interesada renuncie a la ayuda, comunicándolo al órgano gestor.

Esta Dirección General acepta parcialmente la observación planteada y procede a eliminar dicha disposición, a suprimir la Disposición derogatoria única, por no ser necesaria las cláusulas derogatorias generales y la cita del artículo 27 de la Orden de 3 de marzo de 2021, por la que se delegan competencias en las personas titulares de los órganos directivos de la Consejerías en el preámbulo del borrador de orden. Asimismo, se introduce la previsión de devolución voluntaria de la ayuda obtenida en el articulado.

Es todo cuanto cumple informar, salvo mejor criterio fundado en derecho.

En Sevilla, en la fecha de la firma.

EL DIRECTOR GENERAL DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BARRIADAS DE ACTUACIÓN PREFERENTE.

ANTONIO ISMAEL HUERTAS MATEO		05/05/2023	PÁGINA 18/18
VERIFICACIÓN	BndJAE7HNCWCPZZLLNQ2LAHH9KFTZC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	