TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.621

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA, O.A., EJERCICIO 2023

TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de mayo de 2025, el Informe de fiscalización de la actividad del Instituto para la Transición Justa, O.A., ejercicio 2023 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9

I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 9

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 11

II.1. EL INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA COMO ÓRGANO RESPONSABLE DE LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA. 11

II.1.1. ¿Qué es la transición justa? 11

II.1.2. Principales características de la Estrategia de Transición Justa 12

II.1.3. Diseño de la ETJ como instrumento de ámbito estatal para la programación de la política pública de transición justa 13

II.1.4. Marco para la gobernanza de la ETJ 14

II.1.5. Seguimiento de la implementación de la ETJ 15

II.2. LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA 16

II.2.1. ¿Qué son los convenios de transición justa? 16

II.2.2. El proceso para la elaboración de los CTJ 17

II.2.3. Los protocolos generales de actuación y los procesos de participación pública en las distintas zonas 19

II.2.4. Delimitación de las "zonas de transición justa" y análisis de vulnerabilidad 20

II.3. MARCO DE APOYO FINANCIERO DEL ITJ 25

II.3.1. Las líneas principales del marco de apoyo del ITJ en ZTJ se corresponden con las líneas de apoyo anterior en cuencas mineras 25

II.3.2. El nuevo marco de apoyo en las ZTJ se asienta sobre fuentes de financiación europeas 26

II.3.3. Cobertura de las necesidades del ITJ para la gestión de sus líneas de subvenciones en el ejercicio 2023: incorporación de personal y encargos a medios propios 30

II.3.4. Análisis del control interno 31

II.4. SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS 33

II.4.1. Principales características de las subvenciones a infraestructuras del ITJ 33

II.4.2. Análisis de los expedientes de subvenciones a infraestructuras en municipios de cuencas mineras 34

II.4.3. Análisis del procedimiento de concesión de las ayudas a infraestructuras en municipios de las zonas de transición justa 37

II.5. SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES 39

II.5.1. Principales características de las subvenciones a proyectos empresariales 39

II.5.2. Análisis de los expedientes a proyectos empresariales en cuencas mineras 41

II.5.3. Análisis del procedimiento de concesión de proyectos empresariales en zonas de transición justa 44

II.6. SUBVENCIONES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN AMBIENTAL 45

II.6.1. Principales características de las subvenciones a actuaciones de restauración ambiental del ITJ. 45

II.6.2. Análisis de los expedientes de ayudas para la restauración y rehabilitación ambiental..... 47

II.7. AYUDAS SOCIALES (BAJAS INDEMNIZADAS, PREJUBILACIONES Y AYUDAS DE FORMACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS)..... 48

II.7.1. Ayudas por prejubilaciones y bajas indemnizadas 48

II.7.2. Ayudas a la formación y a la empleabilidad de las personas 49

II.7.2.1. BOLSAS DE TRABAJO EN LAS CUENCAS MINERAS. 50

II.7.2.2. BOLSA DE ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA..... 53

II.8. SISTEMA DE INTEGRIDAD Y PLAN ANTIFRAUDE 54

II.9. IGUALDAD 56

II.10. TRANSPARENCIA 57

II.11. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES..... 58

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 61

ANEXOS 67

ALEGACIONES FORMULADAS 99

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADR	Agencias de desarrollo regional
AGE	Administración General del Estado
BBRR	Bases reguladoras
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades Autónomas
CTJ	Convenios de transición justa
DAFO	Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades
DACI	Declaraciones de ausencia de conflictos de intereses
EELL	Entidades locales
ETJ	Estrategia de Transición Justa
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FTJ	Fondo de Transición Justa
IRMC	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E, M.P.
ITJ	Instituto para la Transición Justa
LCCTE	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
MTED	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
O.A.	Organismo Autónomo
PA	Plan de medidas antifraude
PAU	Plan de Acción Urgente (2019-2021)
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PPEE	Proyectos empresariales no calificados como pequeños, de serlo se recogen como “pequeños PPEE”
PPP	Procesos de participación pública

PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RGS	Real Decreto 887/2008, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003 General de Subvenciones
SIGTA	Sistema de Información para la Gestión y Tramitación de Ayudas
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
UIT	Unidad de Información de Transparencia
UMA	Unidad de Medidas Antifraude
ZTJ	Zonas de transición justa

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FISCALIZACIÓN ATENDIENDO AL ÁREA DE ACTIVIDAD DEL ITJ 10

CUADRO Nº 2 NÚMERO DE MUNICIPIOS DE LAS ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA POR CCAA Y PROVINCIAS 22

CUADRO Nº 3 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DE EMPRESAS, Y DE EMPRESAS EN SECTOR INDUSTRIAL (EN %) 24

CUADRO Nº 4 COMPONENTE 10 "ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA" DE PRTR 27

CUADRO Nº 5 GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PROGRAMA 42JA "INVERSIONES EN TRANSICIÓN JUSTA" DEL MRR EN EL ITJ EN 2023 27

CUADRO Nº 6 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL FTJ 28

CUADRO Nº 7 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS EN CUENCAS MINERAS Y ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA 34

CUADRO Nº 8 SITUACIÓN DE CONVENIOS DE INFRAESTRUCTURAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA EN 2023 35

CUADRO Nº 9 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES EN CUENCAS MINERAS Y ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA 40

CUADRO Nº 10 PLAZOS DE VERIFICACIÓN DEL MANTENIMIENTO DE LOS COMPROMISOS 43

CUADRO Nº 11 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN 47

CUADRO Nº 12 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS AYUDAS DE FORMACIÓN Y REINSERCIÓN LABORAL EN CUENCAS MINERAS Y ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA 54

CUADRO Nº 13 RESULTADO DEL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES 59

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 ESQUEMA DEL MARCO REGULATORIO 12

GRÁFICO Nº 2 MARCO DE ELABORACIÓN DE LOS CTJ PREVISTO EN EL PAU DE LA ETJ Y PROCEDIMIENTO INICIADO POR EL ITJ PARA LA ELABORACIÓN DE LOS CTJ 18

GRÁFICO Nº 3 MAPA DE LAS ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA (NÚMERO DE MUNICIPIOS) 21

GRÁFICO Nº 4 LÍNEAS DEL MARCO DE APOYO EN CUENCAS MINERAS Y EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA 25

GRÁFICO Nº 5 ESQUEMA TEMPORAL DE LAS PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ITJ DURANTE EL EJERCICIO 2023 29

GRÁFICO Nº 6 EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL CAPÍTULO 1 GASTOS DE PERSONAL Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS 31

GRÁFICO Nº 7 ESQUEMA DE GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES 42

GRÁFICO Nº 8 GRADO DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LOS PROYECTOS DE RESTAURACIÓN PRTR 48

GRÁFICO Nº 9 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREJUBILADOS 49

GRÁFICO Nº 10 DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES ADHERIDOS AL SERVICIO DE ACOMPAÑAMIENTO EN LA BOLSA DE MINERÍA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA DE PROCEDENCIA, SEXO Y EDAD 51

GRÁFICO Nº 11 NÚMERO DE CONTRATACIONES EFECTUADAS EN LA BOLSA DE MINERÍA ATENDIENDO A LA EMPRESA CONTRATANTE Y EL NÚMERO DE DURACIÓN DE LAS CONTRATACIONES 52

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la "Fiscalización de la actividad del Instituto para la Transición Justa, O.A., ejercicio 2023", la cual figura incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado por el Pleno en su sesión del 20 de diciembre de 2023. El 25 de enero de 2024, a propuesta del Consejero ponente, se acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador.

Esta fiscalización se vincula al objetivo estratégico 1, contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público del Plan estratégico vigente en la fecha del acuerdo de inicio del Tribunal de Cuentas y, fundamentalmente, a sus objetivos específicos 1.1 de contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público, 1.2 de fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas y 1.4 de incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos. Asimismo, queda vinculada al Plan Estratégico 2024-2027, vigente en el momento de realizar la fiscalización, a través del objetivo estratégico 1 de contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente, mediante las líneas de actuación 1 y 2 de impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública y de mejorar la planificación de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas.

El Instituto para la Transición Justa, O.A. (en adelante ITJ) es un organismo autónomo dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED) resultado de la transformación del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC). El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 30 de enero de 2020 el "Informe de Fiscalización sobre las Ayudas a la Reactivación de las Comarcas Mineras con especial referencia a la gestión de la construcción de la Residencia de Mayores "La Minería", ejercicios 2006 a 2017" (en adelante el informe de fiscalización aprobado en 2020), cuya gestión correspondía al IRMC. Dicho informe se realizó a instancia de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La transformación del referido IRMC en el actual ITJ -objeto de esta fiscalización- supuso una modificación de su marco jurídico, de su finalidad y funciones[1]. La ejecución de esta fiscalización se basa en el riesgo de que dicha transformación hubiera sido realizada sin acometer las adaptaciones necesarias para hacer efectivas las recomendaciones del informe de fiscalización aprobado en 2020 y persistieran las deficiencias estratégicas, de gestión, de control y seguimiento detectadas, y estas se trasladaran a las nuevas áreas de actividad desarrolladas por el ITJ, y en concreto: (1) en su papel como responsable de la implementación de la Estrategia de Transición Justa y en la coordinación con los departamentos ministeriales y organismos con competencias relacionadas con tal política; (2) en la definición de las zonas de transición justa y los instrumentos y medidas de

[1] Cambió su denominación mediante la Disposición Adicional 10ª del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura básica del MTED. La Disposición Final 2ª del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, modificó el objeto del Instituto, que pasó a ser la identificación y adopción de medidas que garantizaran, a trabajadores y territorios afectados por la transición hacia una economía más ecológica baja en carbono, un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo y la despoblación de estos territorios. Posteriormente, el Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Transición Justa, O.A., recogió esta modificación del objeto y ámbito de actuación del ITJ y adaptó sus funciones y organización a ello.

apoyo, y (3) en su gestión del Componente 10 “Transición Justa” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y adopción de las nuevas exigencias y requerimientos.

Constituye el **ámbito subjetivo** de la fiscalización el ITJ. El **ámbito objetivo** es la actividad del ITJ para la implementación de la Estrategia de Transición Justa, así como aquellas otras actuaciones llevadas a cabo en el cumplimiento de sus fines y objetivos en relación con la gestión de ayudas en el **ámbito temporal** de la fiscalización que se refiere al ejercicio 2023, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores se ha considerado oportuno realizar para el adecuado cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización. El análisis de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley de Transparencia), se han referido al momento de finalizar los trabajos de campo.

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 25 de abril de 2024, se ha realizado una fiscalización operativa con enfoque evaluador y de cumplimiento.

El **objetivo general** de la fiscalización ha consistido en analizar si la actividad y la estructura del ITJ se ha ajustado a las funciones asignadas por la normativa y su Estatuto, a través de procedimientos acordes con los principios de buena gestión y con la normativa de subvenciones, y de cumplimiento, definiéndose los **objetivos específicos**, atendiendo al área de actividad a la que responden, que se recogen en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 1 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FISCALIZACIÓN ATENDIENDO AL ÁREA DE ACTIVIDAD DEL ITJ

Como órgano responsable de la implementación de la Estrategia de Transición Justa	1. ¿Ha implementado un marco de gobernanza adecuado para llevar a cabo su objeto y ejercer sus funciones en la Estrategia de Transición Justa? ¿Ha acometido actuaciones adecuadas para conseguir la eficacia de la Estrategia?
	2. ¿El diseño e implementación de los convenios de transición justa son acordes con los principios de buena gestión y cumplen con la normativa de aplicación? ¿Su implementación sigue una planificación adecuada para el cumplimiento de sus fines?
Como organismo que concede subvenciones	3. ¿Ha desarrollado su actividad subvencional a través de procedimientos y controles acordes con los principios de buena gestión financiera y con la normativa de aplicación? ¿Ha partido de diagnósticos adecuados? ¿Ha previsto sistemas que permitan valorar los resultados e impactos de su actuación?
	4. ¿Ha adoptado las medidas oportunas para cumplir con las recomendaciones dirigidas al IRMC incluidas en el Informe de fiscalización aprobado en 2020?
En el ejercicio de su actividad general	5. ¿Contaba con planes, sistemas y/o medidas adecuadas para alinear su gestión y actuaciones a los principios y valores éticos o de integridad pública?
	6. ¿Cumplía con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?

Fuente: Elaboración propia

Además, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de sostenibilidad ambiental, en todo aquello en que lo dispuesto en la normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. En relación con el objetivo de sostenibilidad ambiental cabe señalar que es precisamente la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y la identificación de medidas para que en esa transición se garantice un tratamiento equitativo, lo que justifica la política de transición justa y sus instrumentos de implantación y, por tanto, su análisis se encuentra implícito en los apartados del informe en el que se valoran.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, no se han producido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado la entidad fiscalizada una adecuada colaboración.

En el desarrollo de los trabajos de esta fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y las normas o estándares (ISSAI) del Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI, los manuales de auditoría operativa y de regularidad del Tribunal de Cuentas, la Guía para la fiscalización del Principio de Transparencia aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, y las guías y directivas de EUROSAI.

Las cuentas anuales del ITJ correspondientes al ejercicio 2023 fueron rendidas al Tribunal de Cuentas en fecha 17 de enero de 2025 por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, fuera del plazo legalmente establecido[2].

Las alegaciones del ITJ, que se acompañan a este informe, refieren una serie de actuaciones emprendidas por el organismo para corregir algunos aspectos susceptibles de mejora advertidos por el Tribunal de Cuentas como consecuencia de esta fiscalización. No obstante, aquellas medidas que se han iniciado después del periodo fiscalizado y no han quedado finalizadas al cierre de los trabajos de campo (finales de 2024) no han podido ser verificadas, por lo que no pueden valorarse a efectos de este Informe.

El Tribunal de Cuentas valora positivamente las medidas recogidas en el escrito de alegaciones encaminadas a facilitar la participación de los solicitantes y beneficiarios -especialmente aquellos con menos recursos- que requieren los procedimientos de adjudicación y seguimiento de las ayudas. Tales medidas reflejan el compromiso del ITJ con el principio de buena administración, en tanto que tienden a aumentar el número de participantes en las convocatorias de ayuda; agilizan su tramitación; favorecen la calidad de los proyectos presentados y facilitan su seguimiento.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EL INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA COMO ÓRGANO RESPONSABLE DE LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA

II.1.1. ¿Qué es la transición justa?

El concepto de transición justa se basa en la necesidad de que la adaptación ecológica de nuestra economía se realice maximizando los beneficios sociales y mitigando los efectos negativos que aquella pudiera producir en sectores, áreas y regiones en las que la senda de ecologización pueda impactar negativamente, ya que la transición solo puede tener éxito si se atiende a los más vulnerables y afectados por los cambios en los modelos empresariales y de negocio, lo que incide especialmente en aquellos sectores o territorios que dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono.

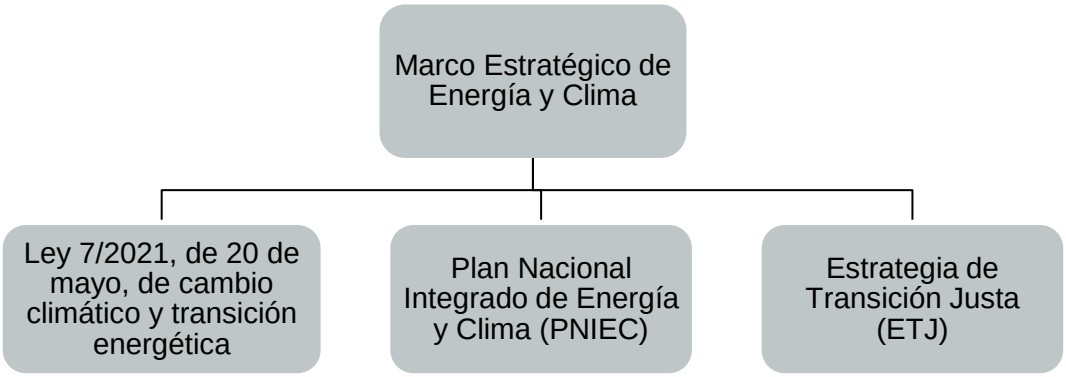
Aunque es un concepto que surge ya en la década de los ochenta del pasado siglo, ha tenido un impulso muy importante en los últimos años. En diciembre de 2019, la Comisión Europea emitió la comunicación titulada “El Pacto Verde”, como parte integrante de su estrategia para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en la que se relanzaba la transición justa como un elemento clave para acompañar el proceso de

[2] https://www.pap.hacienda.gob.es/Recuenta/Views/Cuentas.aspx?sector=%202
Plazo de rendición previsto en el art. 139 de la Ley 47/2003, de 27 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual la entidad debe rendir sus cuentas anuales aprobadas acompañadas del informe de auditoría a la Intervención General de la Administración del Estado en el plazo de siete meses desde la finalización del ejercicio económico, la cual dispondrá de un mes desde la recepción para su remisión al Tribunal de Cuentas.

descarbonización del sistema energético, la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la consecución de los objetivos climáticos, y en la que instaba a los Estados Miembros a presentar revisiones de sus planes en materia de energía y clima.

Conforme a los compromisos asumidos en el ámbito internacional y europeo, España cuenta desde 2019 con un Marco Estratégico de Energía y Clima como instrumento básico para lograr el objetivo de la descarbonización de la economía y dirigir la transición a una economía baja en emisiones de gases efecto invernadero. Dicho Marco Estratégico se estructura en torno a tres pilares: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE), el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), y la Estrategia de Transición Justa (ETJ)[3].

GRÁFICO Nº 1 - ESQUEMA DEL MARCO REGULATORIO



Fuente: Elaboración propia

La normativa atribuye al ITJ un papel fundamental respecto de uno de esos pilares, en concreto, como **responsable de la implementación de la Estrategia de Transición Justa.**

II.1.2. Principales características de la Estrategia de Transición Justa[4]

La LCCTE define en su art. 27 la ETJ como "el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición". La ETJ se inicia en 2019 y prevé su implementación desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2024.

Esta primera ETJ identifica los sectores y colectivos potencialmente afectados por el proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono, tales como el turismo, construcción, industria, transporte, gestión de residuos, agricultura, ganadería pesca y sector forestal, gestión del agua, o sector financiero, señalando sus aspectos más vulnerables y su posible afectación.

Incorpora un primer Plan de Acción Urgente (2019-2021) (PAU) para aquellas zonas en las que se presenten las vulnerabilidades más acuciantes y que se concreta en un marco de apoyo que

[3] https://www.transicionjusta.gob.es/es/la-transicion-justa/la-estrategia-de-transicion-justa.html
[4] Se incluye Anexo 1 en el que se desarrolla el contenido de la ETJ.

desarrolla el ITJ exclusivamente en las comarcas mineras afectadas por el cierre de explotaciones mineras de carbón que cesen su actividad a 31 de diciembre de 2018, las centrales térmicas del carbón y las centrales nucleares sin plan de reconversión.

Como herramienta para la implementación y cumplimiento de la ETJ y el PAU, se establece la figura de los convenios de transición justa (en adelante CTJ) como planes de acción territorial integral basados en los objetivos y criterios de la ETJ. Los CTJ son objeto de análisis en el apartado II.2 de este informe.

El Estatuto del ITJ, aprobado mediante Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo, otorga al ITJ un papel principal en relación con la ETJ, pues:

- Le corresponde "la **identificación y adopción de medidas** que garanticen a trabajadores y territorios afectados por la transición hacia una economía más ecológica, baja en carbono, un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo y la despoblación de estos territorios".

- Le atribuye el papel como "**responsable de la implementación de la Estrategia de Transición Justa**", para lo cual prevé que pueda desarrollar y ejecutar "cuantas medidas se dirijan a promover el desarrollo económico alternativo de los territorios afectados por la transición hacia una economía más ecológica, baja en carbono, incluyendo, entre otros territorios, aquellos que se vean o hayan visto afectados por la reconversión de la minería".

- Prevé que pueda "**impulsar**, trabajando de forma coordinada con otros organismos competentes, **el diseño de políticas industriales, de investigación y desarrollo, de promoción de actividad económica, y de empleo y formación profesional** con el fin de asegurar que el tránsito hacia un nuevo escenario productivo sea justo y socialmente beneficioso para todos".

A tenor de la relevancia de estas funciones, en esta fiscalización el Tribunal de Cuentas ha analizado la coherencia de la actividad desarrollada por el ITJ con las funciones que le corresponden respecto de la ETJ y su capacidad para abordarlas, y en qué medida ha contribuido a un despliegue eficaz de la misma. Dichas cuestiones se analizan en los epígrafes siguientes.

II.1.3. Diseño de la ETJ como instrumento de ámbito estatal para la programación de la política pública de transición justa

La ETJ no recoge el contenido previsto para este instrumento por la LCCTE. El ITJ señala que la actual ETJ no incorpora las materias previstas pues fue aprobada con anterioridad a la LCCTE y no le resultan de aplicación los requerimientos de esta. No obstante, cabe señalar que la ETJ prevé una revisión intermedia en los seis primeros meses de 2022 que no se llevó a cabo. Su realización hubiera permitido su adecuación a las previsiones normativas, de tal forma que incorporara los elementos previstos y precisos para desplegar sus funciones.

Esta carencia ha limitado la capacidad de la ETJ como instrumento estatal de programación respecto de las expectativas normativas, al no determinar las "políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa" o los "instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social" (apartados c y d del art. 27 de la LCCTE).

En cuanto a su contenido, la ETJ incluye 11 objetivos estratégicos y enumera 86 medidas para una transición justa en torno a 8 ejes sin que se establezca correlación entre los objetivos y las medidas, ni se identifiquen indicadores que permitan medir la consecución de objetivos, los órganos o

unidades encargadas de su implementación, una calendarización para su seguimiento, ni los órganos que han de realizarlo.

Además, la ETJ, aunque enumera de manera general los riesgos de la transición energética en sectores y actividades muy diversos (que abarcan desde el turismo, el sector financiero, la agricultura o industria entre otros), no identifica: (1) herramientas concretas con las que apoyar la senda de ecologización ; (2) objetivos e hitos intermedios que permitan la monitorización continua del avance de dicha senda; (3) marco temporal del proceso de transición y de las medidas de apoyo; ni (4) instrumentos o indicadores adecuados para el seguimiento del mercado de trabajo, de la actividad económica y del cumplimiento de los objetivos medio ambientales.

La ausencia de tales elementos compromete la efectividad de la ETJ y la configura como un marco teórico más cercano a una declaración de intenciones, en vez de un auténtico instrumento de planificación estratégica, el cual debería permitir una adecuada implementación y seguimiento de la política pública de transición justa. En definitiva, su actual diseño no hace posible evaluar la consecución de los objetivos, su monitoreo ni la participación en los logros y las desviaciones de los agentes implicados.

II.1.4. Marco para la gobernanza de la ETJ

El Estatuto del ITJ prevé que corresponde al organismo “la adopción de medidas” para el desarrollo de la ETJ, pero los sectores sobre los que ha de actuar la política pública de transición justa transcienden del área sectorial sobre la que tiene competencia el ITJ - cuencas mineras, los afectados por el cierre de centrales térmicas y por centrales nucleares sin plan de reconversión-. De hecho, los sectores vulnerables a la transición energética trascienden incluso de la competencia del MTED. La ETJ requiere de un marco de coordinación y cogobernanza amplio que involucre a diversos departamentos ministeriales, administraciones territoriales y grupos sociales.

En relación con los instrumentos de coordinación y/o cogobernanza, la LCCTE prevé que la ETJ se apruebe por el Consejo de Ministros a propuesta de diversos departamentos ministeriales con la participación de las CCAA y los agentes sociales[5]-. Asimismo, prevé la figura de los convenios de transición justa (que son analizados en el apartado II.2 de este informe) en cuya elaboración participarían las CCAA, las EELL, así como las empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas.

La ETJ introduce la figura del Consejo Asesor como “órgano de coordinación y seguimiento de la implementación de la ETJ” y prevé que se forme con representantes de algunos departamentos ministeriales, así como de las CCAA, las EELL, y de las organizaciones sindicales y empresariales, entre otros[6]. Este Consejo Asesor es regulado en el Estatuto del ITJ como un órgano colegiado de asesoramiento en la implementación de las políticas de transición justa y de la actividad del ITJ, adscrito a él dependiendo directamente de la Presidencia del Instituto que ejerce la Secretaría de Estado de Energía.

Los objetivos estratégicos y las medidas para una transición justa de la ETJ se refieren a políticas de la AGE que afectan a las competencias de diversos ministerios, que son de profundo calado para

[5] A propuesta conjunta de los titulares de los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Trabajo y Economía Social; de Industria, Comercio y Turismo; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; y de Ciencia e Innovación (denominación vigente al promulgarse la LCCTE).

[6] Las Vocalías corresponden a una persona en representación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Ministerio de Igualdad y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; dos personas por organizaciones empresariales más representativas; dos representantes de organizaciones sindicales; una persona designada por el Consejo de Juventud, una persona por cada comunidad autónoma, y una persona de la Federación Española de Municipios y Provincias.

el modelo económico del país, por lo que el desarrollo e implementación de la Estrategia requiere de instrumentos de cogobernanza y coordinación con una alta fortaleza, capacidad de impulso y liderazgo acorde con las interacciones, acuerdos pretendidos y áreas sectoriales afectadas.

Sin embargo, la regulación y funcionamiento del Consejo Asesor no permiten concluir que esté actuando como un actor relevante en el marco de cogobernanza de la ETJ pues:

- No se ha previsto la representación en el Consejo Asesor de los ministerios o áreas competentes en materias de educación, reto demográfico o de los sectores identificados en la ETJ afectados por la transición energética, lo que merma la capacidad del Consejo Asesor como órgano encargado de la gobernanza de la ETJ y no ayuda a una implementación eficiente de la ETJ ni a alcanzar sus fines.

- La labor del Consejo Asesor ha sido muy limitada no extendiéndose a la totalidad de las funciones que le atribuye el Estatuto del ITJ. Constituido en marzo de 2022 (dos años después del inicio de la ETJ) y con solo otra reunión en diciembre de 2023, de las actas de ambas reuniones se deduce que el Consejo Asesor ha actuado como foro de diálogo y de presentación de las actividades ya desarrolladas por el ITJ, pero no como órgano de análisis, de evaluación de las metodologías e informes de seguimiento de los CTJ y de asesoramiento sobre los proyectos de transición justa y los programas de desarrollo alternativo de comarcas mineras (apartados b y c del art. 13 del Estatuto del ITJ).

- El Consejo Asesor no ha elaborado el cuadro de mando previsto en la ETJ[7], al que corresponde ofrecer la información adecuada para la toma de decisiones en el marco de la ETJ.

- El Consejo Asesor no ha aprobado sus propias normas de funcionamiento, y tampoco ha hecho uso de la facultad de constitución de los grupos de trabajo necesarios para el desarrollo de su labor.

II.1.5. Seguimiento de la implementación de la ETJ

La ETJ preveía que durante los seis primeros meses de 2022 se realizaría un primer informe de seguimiento de la Estrategia[8], referido a los años 2020 y 2021, que sería público e incluiría: (1) el seguimiento de los objetivos y políticas definidas en el marco del Consejo Asesor, y (2) el seguimiento de los resultados obtenidos por los CTJ en base a los indicadores que se incluyeran en los mismos, con un resumen de resultados preliminares del PAU, considerando a este informe la base para la adaptación de la Estrategia para su mejor funcionamiento. Sin embargo, no se definió el procedimiento para la aprobación de dicho informe ni los órganos o las unidades a los que ha de presentarse sus resultados.

Este informe de evaluación intermedia para los ejercicios 2020 y 2021 ha sido realizado con retraso al plazo previsto, pues fue contratado a una consultora externa en febrero de 2023 y entregado al ITJ en mayo de ese año. No consta que se hayan presentado sus resultados al Consejo Asesor ni al Consejo Rector[9], que hayan sido publicados sus resultados, -lo que no es conforme con una política activa de comunicación transparente y de puesta en valor de sus actividades de cara al

[7] Apartado 6.2 de la Estrategia de Transición Justa.
[8] Apartado 6.3 de la Estrategia de Transición Justa.
[9] El Consejo Asesor tiene competencia para analizar y evaluar la ETJ tanto en su elaboración como en su implementación (art. 13.a del Estatuto del ITJ) y el Consejo Rector tiene entre sus funciones efectuar el seguimiento, la supervisión y el control de la actuación del Instituto, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos (art. 7.b del Estatuto del ITJ).

ciudadano-, o que se hayan adoptado medidas para adaptar la ETJ a las recomendaciones del informe de evaluación.

No obstante, el seguimiento que se pueda hacer de la ETJ queda condicionado por el propio diseño de la Estrategia, ya que al no prever los datos o indicadores para valorar la eficacia y eficiencia de la política pública de transición justa, no es posible establecer relaciones entre las acciones desarrolladas y los resultados obtenidos, y por tanto el seguimiento que se puede realizar queda limitado a la descripción de las acciones realizadas y medidas adoptadas sin que se pueda atribuir a estas el avance de la política de la transición justa en el escenario marcado ex ante, o se requiera su conformidad y adecuación al ritmo de la senda de ecologización de los sectores.

La actividad debe estar sometida a una planificación en todo momento y no debe haber vacíos temporales entre la vigencia de una Estrategia y la siguiente, por lo que esta debe prever un adecuado encaje temporal entre las fases de seguimiento de la anterior y de aprobación de la siguiente. La actual ETJ no recoge este aspecto, pues su vigencia finaliza en 2024 y la evaluación de sus efectos se prevé realizar en los primeros seis meses de 2025, por lo que de facto no va a poder estar aprobada la nueva Estrategia al inicio de dicho ejercicio.

II.2. LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA

II.2.1. ¿Qué son los convenios de transición justa?

Mientras la ETJ se configura como el instrumento de programación a nivel nacional que identifica los sectores, colectivos o territorios que puedan verse afectados por la transición energética y establece los objetivos y criterios en los que ha de actuar la política de transición justa, los CTJ constituyen la herramienta de programación en cada uno de los territorios afectados, esto es, un plan de acción territorial en coordinación con los objetivos y criterios de la ETJ que contenga el análisis particular de las vulnerabilidades y fortalezas del territorio o colectivo, las medidas de diversa índole que se aplicarán para paliar y compensar las pérdidas derivadas de la transición, un calendario para su adopción y los compromisos de las partes en el territorio, incluidos los de los propios beneficiarios. En este sentido, la ETJ señala que “no debería tratarse solo de un listado de iniciativas a financiar sino también de su interrelación en un proyecto común que genere innovación y sostenibilidad en el tiempo”.

La funcionalidad que se espera de los CTJ viene determinada por el contenido previsto en la LCCTE, destacando:

a) Una evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado.
b) Los compromisos de las partes participantes en el convenio, incluidas las empresas beneficiarias de medidas de apoyo.
c) Las medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio.
d) Un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

Un elemento esencial de los CTJ es su carácter participativo con el que se pretende aprovechar el valor de los propios recursos y fortalezas de los territorios para consolidar la población en ellos. Así, la LCCTE prevé que los CTJ se suscriban entre las CCAA, el MTED, y otras AAPP, en particular, EELL de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono. También abre la puerta a que participen en ellos las empresas, organizaciones de los sectores

empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas.

El CTJ es una figura establecida en la LCCTE como un instrumento de la Estrategia y por tanto aplicable a cualquiera de los sectores o colectivos vulnerables según esta, si bien en la actual ETJ el marco de elaboración está solo referido al ámbito del PAU, esto es, a la actividad del área sectorial de competencia del ITJ en las zonas afectadas por el cierre de explotaciones mineras de carbón, centrales térmicas de carbón y centrales nucleares sin plan de reconversión.

II.2.2. El proceso para la elaboración de los CTJ

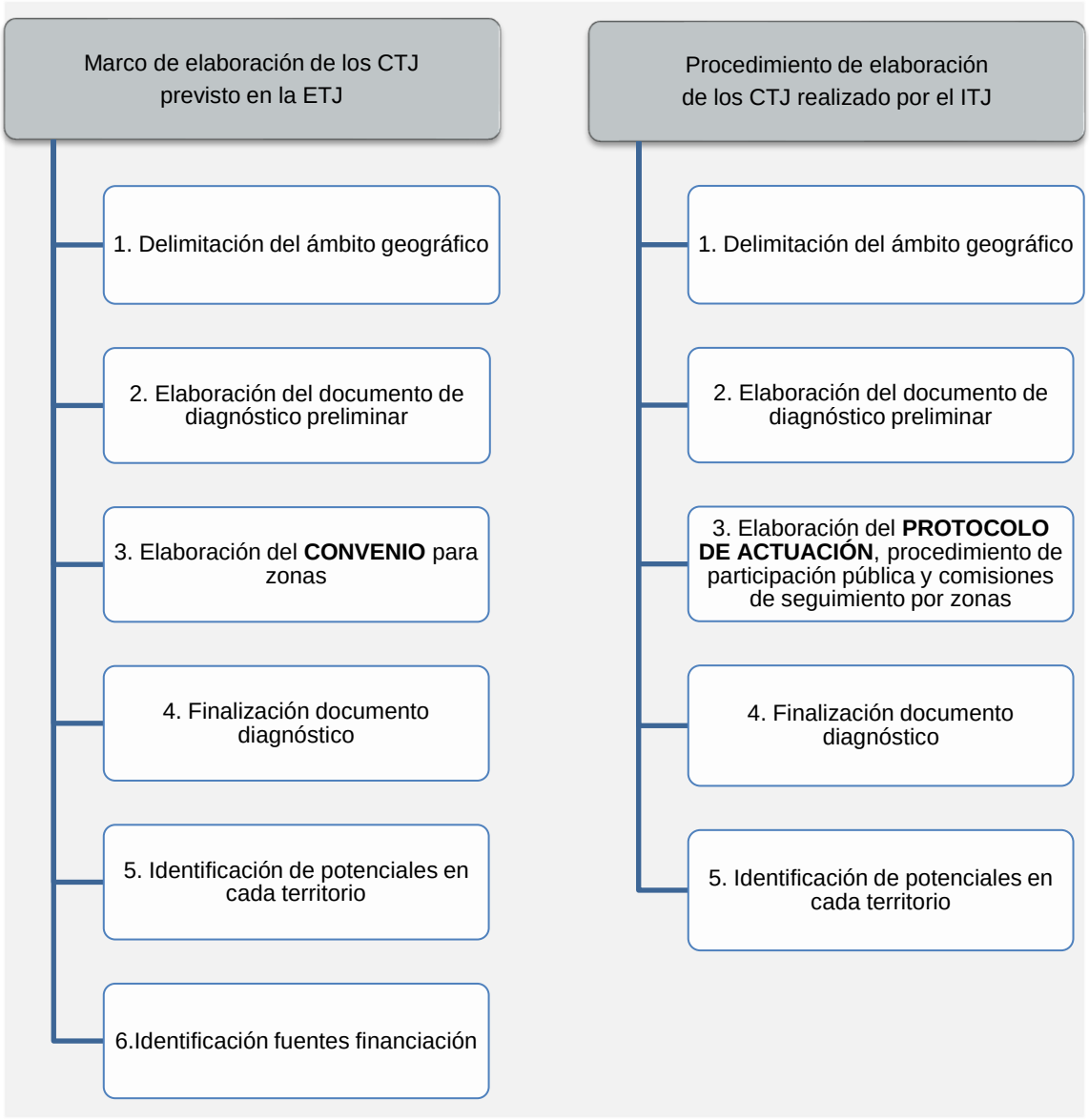
Aunque el ITJ ha iniciado un proceso para la elaboración de los CTJ, estos no han llegado a elaborarse, quedándose en la firma de los protocolos generales de actuación para cada una de las zonas de transición justa (en adelante ZTJ) y que prevén entre sus objetivos "impulsar una hoja de ruta conjunta con objetivos medibles, posibles compromisos y apoyos de las diferentes partes firmantes y demás agentes implicados, y herramientas de evaluación". Sin embargo, no se ha realizado la definición de dichos extremos.

Así, el ITJ no ha dispuesto de ningún documento, o conjunto de ellos, que tuvieran el contenido previsto para los CTJ en la LCCTE, y por tanto pudieran desplegar su función como plan de acción territorial en el que se armonizasen en torno a una hoja de ruta común los apoyos y medidas adoptados por todos los interesados.

El marco previsto para la elaboración de los CTJ quedó determinado en la ETJ y su comparación con el procedimiento iniciado por el ITJ para la elaboración de los mismo se presenta en el siguiente gráfico[10].

[10] El art. 27 de la LCCTE dispone entre los contenidos de la ETJ el marco de elaboración de los CTJ.

GRÁFICO Nº 2 - MARCO DE ELABORACIÓN DE LOS CTJ PREVISTO EN EL PAU DE LA ETJ Y PROCEDIMIENTO INICIADO POR EL ITJ PARA LA ELABORACIÓN DE LOS CTJ



Fuente: Elaboración propia (a partir de la Figura 7 de la ETJ para el marco de elaboración previsto).

El proceso para la elaboración de los CTJ se ha realizado por el ITJ mediante dos encargos a TRAGSATEC de fecha julio de 2019 y junio de 2021. En concreto, ha correspondido al medio propio la elaboración de la documentación técnica de apoyo a los CTJ, la obtención de los datos necesarios para la aplicación de la metodología para llevar a cabo la zonificación o delimitación de los territorios afectados por la transición energética, esto es, las ZTJ, la aplicación de dicha metodología, la elaboración de los informes diagnósticos de las ZTJ y análisis conjunto de los documentos de zonificación según los diagnósticos definitivos, el diseño y la ejecución de los procesos de participación pública, y la elaboración de los informes en relación con dichos procesos participativos. El resultado de la zonificación inicial fue objeto de revisión externa por una empresa que elaboró un informe de revisión metodológica en septiembre de 2020 por el cual se amplió el número de

municipios incluidos inicialmente en algunas de las ZTJ. El importe de ambos trabajos ascendió a un total de 1,02 millones de euros[11].

II.2.3. Los protocolos generales de actuación y los procesos de participación pública en las distintas zonas

Los protocolos generales de actuación por zonas tienen como objeto establecer un marco general de colaboración e intercambio de información entre los firmantes, esto es, el MTED, la respectiva comunidad autónoma y la Federación Español de Municipios y Provincias (FEMP), para llevar a cabo la valoración concreta de las necesidades de cada territorio, dando el apoyo técnico cada una de las partes para que se pueda desarrollar el proceso participativo, facilitando el acceso a los diagnósticos de vulnerabilidad y análisis socioeconómico y de infraestructuras de la zona, así como a la evaluación de planes e iniciativas previas o existentes, y favoreciendo la participación de los agentes sociales interesados en el territorio mediante procesos de participación pública (en adelante PPP).

Este Tribunal de Cuentas pone en valor los PPP desarrollados, en línea con el objetivo estratégico 5 de la ETJ de promover foros de participación sectoriales para una mejor comprensión entre los agentes económicos y sociales de las posibilidades de la transformación ecológica, pues han sido una herramienta territorial de comunicación social válida para favorecer un modelo de desarrollo participativo que se ha sustentado en las ventajas endógenas de los territorios. Para llevar a cabo estos PPP, se identificaron los agentes potencialmente involucrados en cada territorio a los que se intentó implicar con cuestionarios y jornadas informativas con el fin de recoger propuestas de proyectos e ideas destinadas a la dinamización socioeconómica del ámbito de aplicación del CTJ. El ITJ ha elaborado un informe descriptivo de los PPP en cada territorio con los datos de la participación de los agentes invitados y la proactividad de los mismos a través de los canales de comunicación abiertos. Según estos informes se ha invitado a más de 1.700 interesados en las 15 ZTJ, habiendo mostrado interés en torno a un 40 %, de los que se habían recibido más de 1.600 proyectos e ideas. Destaca la participación de la ZTJ del Suroccidente (Principado de Asturias) y la proactividad mostrada por algunas zonas en la presentación de ideas o proyectos como las ZTJ de Puente Nuevo Valle del Guadiato (Andalucía) o Guardo Velilla (Castilla y León). Por el contrario, el PPP de la ZTJ de Alcudia (Islas Baleares) generó un interés por debajo de la media.

Cada protocolo prevé una comisión mixta de seguimiento -con representación de los firmantes- para velar por su cumplimiento y correcto desarrollo. Analizadas las actas de dichos órganos se observa que no se han reunido con la periodicidad prevista. Además, si bien los protocolos generales de actuación han abierto vías de comunicación entre el ITJ y las administraciones territoriales afectadas que no existían antes de su firma, no han logrado llegar a constituir un instrumento válido para promover la complementariedad de las actuaciones de los participantes, pues las reuniones de las comisiones mixtas de las zonas consisten básicamente en la exposición por el ITJ del avance de las medidas del marco de financiación ejecutado por él en el territorio, sin que el resto de las partes expongan sus acciones y acuerden una hoja de ruta con objetivos comunes que sean medibles.

Los protocolos generales de actuación preveían surtir efectos desde la fecha de su firma con una duración de dos años prorrogables por otros dos. A 31 de diciembre de 2023 ya estaban vencidos, salvo el firmado en la zona de Alcudia (Baleares). El ITJ señala que no se van a volver a firmar nuevos protocolos pero que las partes han decidido continuar trabajando sin existir un marco que describa dicha colaboración, lo que pone en riesgo la continuidad de las vías de comunicación iniciadas.

[11] El importe de las obligaciones reconocidas en ambos encargos al medio propio y por el contrato para la revisión metodológica es de 1.009.658 y 17.576 euros, respectivamente.

II.2.4. Delimitación de las "zonas de transición justa" y análisis de vulnerabilidad

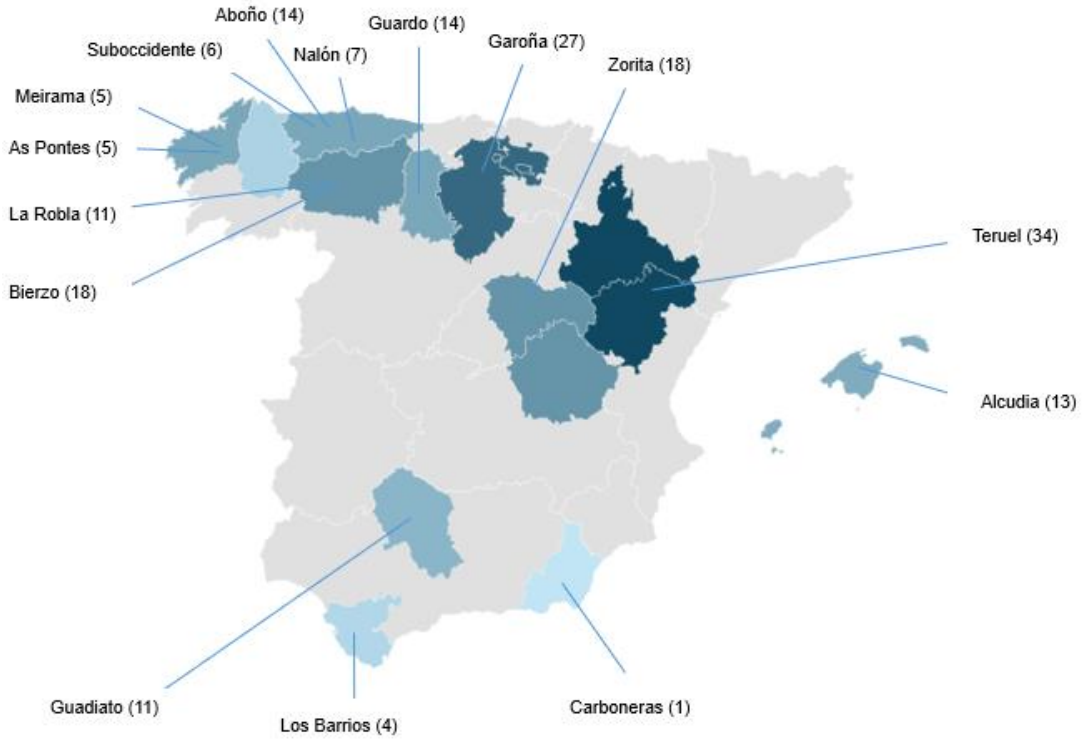
El primer paso para la definición de los planes territoriales fue la identificación de las regiones, sectores o grupos de empresas estratégicas afectadas que pudieran ser destinatarias del marco de apoyo para el periodo de cinco años de la Estrategia y que, dada las vulnerabilidades urgentes aducidas en la propia ETJ, se ha correspondido únicamente con los territorios delimitados en el PAU, esto es, territorios afectados por el cierre de explotaciones mineras, centrales térmicas y centrales nucleares.

De esta forma, el ITJ da un giro a la focalización de su marco de apoyo, -que anteriormente se basaba en acuerdos sectoriales con empresas y trabajadores-, hacia los Convenios de transición justa que se centran en el territorio para favorecer una cogobernanza que garantice el compromiso y coordinación de las administraciones públicas, empresas y sociedad civil, y proponer instrumentos de apoyo.

El ITJ aplica dos criterios para valorar si un municipio debe formar parte de la ZTJ: 1) Criterio de impacto económico y 2) Criterio de coherencia territorial e impacto acumulado. Ambos a su vez los subdivide en varios subcriterios. En el anexo 2 está desarrollado con detalle el procedimiento seguido, la metodología y criterios empleados por el ITJ.

Como resultado de la delimitación realizada por el ITJ se definen 15 ZTJ que comprenden 197 municipios pertenecientes a 15 provincias de 8 CCAA. Estas ZTJ son sobre las que actuará el ITJ a través de su marco de apoyo financiero.

GRÁFICO Nº 3 - MAPA DE LAS ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA (NÚMERO DE MUNICIPIOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por el ITJ

Esta nueva delimitación ha supuesto una reducción en el número de municipios apoyados con respecto al marco antiguo que englobaba a 248 municipios[12], pero la extensión a provincias que antes no eran objeto de soporte. De los 197 municipios de las ZTJ, un total de 95 ya estaban incluidos en el marco antiguo (lo que supone un 48 %). Todos ellos pertenecían a las CCAA de Aragón, Castilla y León y Principado de Asturias. De hecho, un total de 6 ZTJ están formadas exclusivamente por municipios ya incluidos en el marco antiguo y que venían siendo objeto de apoyo desde, al menos, el marco 2013-2018. De los 197 municipios, un total de 162 son municipios de reto demográfico[13].

[12] Para determinar los municipios que ya eran beneficiarios en el marco antiguo de cuencas mineras se ha atendido a los municipios que son beneficiarios de proyectos empresariales en el marco minero 2019-2027 según la Orden TED/1293/2020 y Orden TED/1294/2020, esto es un total de 248 municipios. En el marco 2013-2018, según la Orden IET/1157/2014 y la Orden IET/1158/2014 eran beneficiarios 251 beneficiarios, coincidiendo los municipios en ambos marcos con la sola excepción de tres municipios de Palencia. Asimismo, se ha atendido a los beneficiarios de proyectos de infraestructuras según el Real Decreto 675/2014 que aprueba las bases reguladoras de ayudas a proyectos de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera y en el que se identificaban como beneficiarios 70 municipios (los incluidos en el Anexo I como municipios mineros afectados).

[13] Se ha atendido a la definición de "municipio de reto demográfico" incluida en el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), esto es, aquellos municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes, conforme al listado elaborado a los efectos de la referida orden incluido en https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/para-la-rehabilitacion-de-edificios/programa-pree-5000-rehabilitacion/municipios-de-reto-demografico.

CUADRO Nº 2 – NÚMERO DE MUNICIPIOS DE LAS ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA POR CCAA Y PROVINCIAS

Denominación de la ZTJ	Comunidad Autónoma	Provincia	Número municipios de ZTJ	Número de municipios mineros en ZTJ	% municipios mineros
Carboneras	Andalucía	Almería	1	-	-
Guadiato	Andalucía	Córdoba	11	-	-
Los Barrios	Andalucía	Cádiz	4	-	-
Aragón	Aragón	Teruel	33	25	76
		Zaragoza	1	-	
Caudal-Aboño	Asturias	Asturias	14	14	100
Valle del Nalón	Asturias	Asturias	7	7	100
Suroccidente	Asturias	Asturias	6	6	100
Zorita	Castilla- La Mancha	Cuenca	2	-	-
		Guadalajara	16	-	-
Bierzo Laciana	Castilla y León	León	18	18	100
La Robla	Castilla y León	León	11	11	100
Guardo Velilla	Castilla y León	Palencia	14	14	100
Garoña	Castilla y León	Burgos	24	-	-
	País Vasco	Álava	3	-	-
Meirama	Galicia	La Coruña	5	-	-
As Ponte	Galicia	La Coruña	11	-	-
		Lugo	3	-	-
Alcudia	Islas Baleares	Islas Baleares	13	-	-
TOTAL			**197**	**95**	**48 %**

Fuente: Información facilitada por el ITJ

Nota: La totalidad de los municipios de la ZTJ de Guadiato y Meirama, así como 11 municipios de la ZTJ de As Ponte aparecen como beneficiarios en el anexo II como "municipios mineros afectados de forma excepcional" del RD 675/2014 por ayudas a infraestructuras en municipios de cuencas mineras, pero no habían sido beneficiarios de estas ayudas en el Marco 2013-2018 ni en el Marco 2019-2027.

Del análisis efectuado de la metodología y su aplicación, cabe señalar las siguientes observaciones:

- Se solicitó al ITJ los datos empleados para la aplicación de los criterios metodológicos que permitieran contrastar la aplicación de la metodología y los resultados obtenidos, habiéndose aportado parcialmente, por lo que no ha sido posible verificar en su totalidad la utilización de los criterios metodológicos por los que han sido incluidos los municipios en las ZTJ. El ITJ señala que los datos de que dispone son los entregados por las entidades que participaron en la elaboración del marco metodológico. El ITJ no ha realizado una correcta supervisión de las labores de delimitación de las ZTJ, al no contener las fuentes de información de los datos empleados, y advertirse errores en los datos y en el cálculo en la aplicación de los criterios. En definitiva, no se entiende que dicha documentación sea suficiente para poder realizar las revisiones y la posterior actualización de la delimitación.

- Los subcriterios metodológicos de impacto de empleo y de renta se calculan en los municipios con trabajadores residentes afectados por los cierres. De los 197 municipios incluidos en las ZTJ, 125 cumplen alguno de esos subcriterios, y los 72 municipios restantes

se incorporan a las ZTJ por cumplir alguno/s de los subcriterios de coherencia territorial e impacto acumulado[14]. La incorporación de estos 72 municipios no se basa en un análisis socioeconómico del impacto en las variables renta y empleo de cada municipio, al no tener ningún trabajador afectado por los cierres que resida en el mismo. El desconocimiento de los datos de partida de estas variables dificulta una evaluación posterior de los efectos socioeconómicos de las medidas que aplique el ITJ[15].

- Para la aplicación de los subcriterios metodológicos de empleo y de renta en cada municipio, se van seleccionando por orden los municipios que tienen mayor impacto en su empleo local o en sus rentas locales hasta cubrir el 85 % del impacto en todos los municipios considerados. Al no definir un mínimo del porcentaje de impacto para entrar en la ZTJ, se da el caso que hay municipios incluidos por el subcriterio de empleo con un impacto relativo inferior al 1 %, esto es, que el número de trabajadores residentes en el municipio afectados por los cierres representan menos del 1 % de la población activa del municipio, lo que no parece suficiente para justificar la vulnerabilidad de estos municipios.

- De la revisión del subcriterio de renta, cabe señalar que, en 4 ZTJ (Suroccidente, Bierzo-Laciana, Guardo Velilla y Garoña) no se aplica el subcriterio metodológico en los términos definidos. Así, en las ZTJ de Suroccidente y Bierzo-Laciana se seleccionan los municipios según el valor absoluto de la renta de los trabajadores afectados en el municipio y no por su impacto relativo sobre el total de renta del municipio, si bien no ha tenido efecto en la delimitación final. En la ZTJ de Garoña no se aportan datos de renta para todos los municipios que el ITJ dice incluir por el subcriterio de renta, por lo que no es posible validar su aplicación. En la ZTJ de Guardo Velilla se incluye un municipio habiendo ya superado el límite del impacto acumulado del 85 % en la zona, si bien este municipio quedaría incluido por cumplir con el subcriterio histórico.

- Dentro del criterio de impacto acumulado figura el subcriterio histórico de incluir los municipios de cuencas mineras que tuvieran dos o más trabajadores en la minería en el año 2011, así como municipios de cuencas mineras con presencia de dos o más trabajadores de la minería en los municipios en el año 2001 y que además tengan consideración de “Zona rural” o “Zona escasamente poblada” en la clasificación DEGURBA[16]. En total 31 municipios quedan incorporados como beneficiarios de las ZTJ por este último subcriterio, esto es, por tener dos o más trabajadores de la minería en los municipios en el año 2001. La aceptación de este criterio supone reconocer que hasta la definición del nuevo marco las políticas desplegadas en dichos municipios por el IRMC en el marco minero no han tenido impacto suficiente, siendo incluidas directamente en las nuevas ZTJ sin valorar su situación socioeconómica ni cual ha sido la contribución de las medidas ejecutadas anteriormente.

- A pesar de que el 48 % de los municipios incluidos en las ZTJ ya eran municipios de cuencas mineras en el anterior marco (entre ellos los del párrafo anterior), no se ha incorporado ningún análisis en relación con el impacto del apoyo que ya habían recibido estos territorios, y no solo a través del anterior IRMC, sino de la multiplicidad de fondos europeos para el desarrollo de la política de la UE, o por otras administraciones[17]. Además, ha de tenerse en cuenta que, si bien con mejoras en su regulación, las líneas de ayudas desplegadas por el ITJ con el nuevo marco en las ZTJ son las mismas que ya estaba desplegando en las cuencas mineras (tal y como se analiza en el apartado II.3 de este informe), no habiéndose justificado su continuidad.

[14] Desglose de datos incluido en el anexo 2.
[15] En las alegaciones presentadas se hace referencia a los informes de diagnóstico y caracterización que no son instrumentos para la delimitación de los municipios. Estos se tratan más adelante en este mismo apartado del Informe.
[16] Estadística del grado de urbanización basada en metodología Eurostat.
[17] Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo “Ayudas de la UE a las regiones carbonífera”

- De los 197 municipios, un total de 162 municipios son de los calificados como municipios de reto demográfico. A pesar de ello, no constan elementos de valoración de los efectos de las medidas de la política de reto demográfico en dichos municipios o mecanismos de coordinación de las medidas y acciones desarrolladas en ellos. Dada la diversidad de factores que afectan a la situación socioeconómica de estos municipios se requeriría un enfoque integral que tenga en cuenta la diversidad de las causas que están influyendo en su situación socioeconómica y de las diferentes perspectivas desde las cuales se puede actuar.

Los cálculos que han determinado la inclusión de los municipios en cada ZTJ no son públicos. Si bien no es una exigencia legal, su publicidad aporta transparencia al proceso de zonificación.

Una vez realizada la zonificación, se elaboraron los informes de diagnóstico de cada zona que incluyen un análisis DAFO[18]. A pesar de estos diagnósticos específicos por zonas, el ITJ ha definido medidas similares para todas ellas, lo que no es acorde con el objetivo definido en el PAU que preveía la elaboración de planes territoriales adaptados a las singularidades de cada territorio a efectos de aprovechar sus fortalezas y adaptarse a sus vulnerabilidades. Asimismo, no se han tenido en cuenta los efectos y externalidades de los proyectos que se ejecuten en cada zona, fundamentalmente sobre aquellas que estén próximas.

Se ha procedido a la obtención de los datos de la evolución del número de afiliados y del número de empresas en cinco ZTJ (Valle del Caudal-Aboño, Bierzo-Laciana, Alcudia, Garoña y Andorra) que incluyen 106 municipios. Como puede observarse, la situación es dispar entre las ZTJ.

CUADRO Nº 3 – EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DE EMPRESAS, Y DE EMPRESAS EN SECTOR INDUSTRIAL (EN %)

ZTJ	Variación del nº afiliados 2008-2022	Variación del nº empresas 2012-2023	Variación del nº empresas sector industrial 2012-2023
Alcúdia	-3,3	21,5	5,0
Andorra	-17,7	-13,9	-29,8
Bierzo Lanciana	-16,8	-17,2	-27,1
Caudal - Aboño	-9,5	-4,1	-20,5
Garoña	-20,4	-10,7	-31,9
Media nacional	**2,6**	**0,5**	**-17,3**

Fuente: Elaboración propia a partir de la agregación de los datos municipales obtenidos de INE (se incluyen los datos municipales que pertenecen a cada ZTJ según metodología aplicada por ITJ).

La ZTJ de Alcudia presenta una situación de partida muy favorable, con una evolución en cuanto a la creación de empresas (incluidas del sector industrial) con carácter positivo por encima de la media nacional, mientras que en las otras zonas se observa una evolución de las variables analizadas con un comportamiento menos favorable a la media nacional. Según las resoluciones de concesión de las ayudas en las ZTJ (que son analizadas en los apartados siguientes), la ZTJ de Alcudia no ha

[18] Técnica para la identificación de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas de una entidad en un momento determinado.

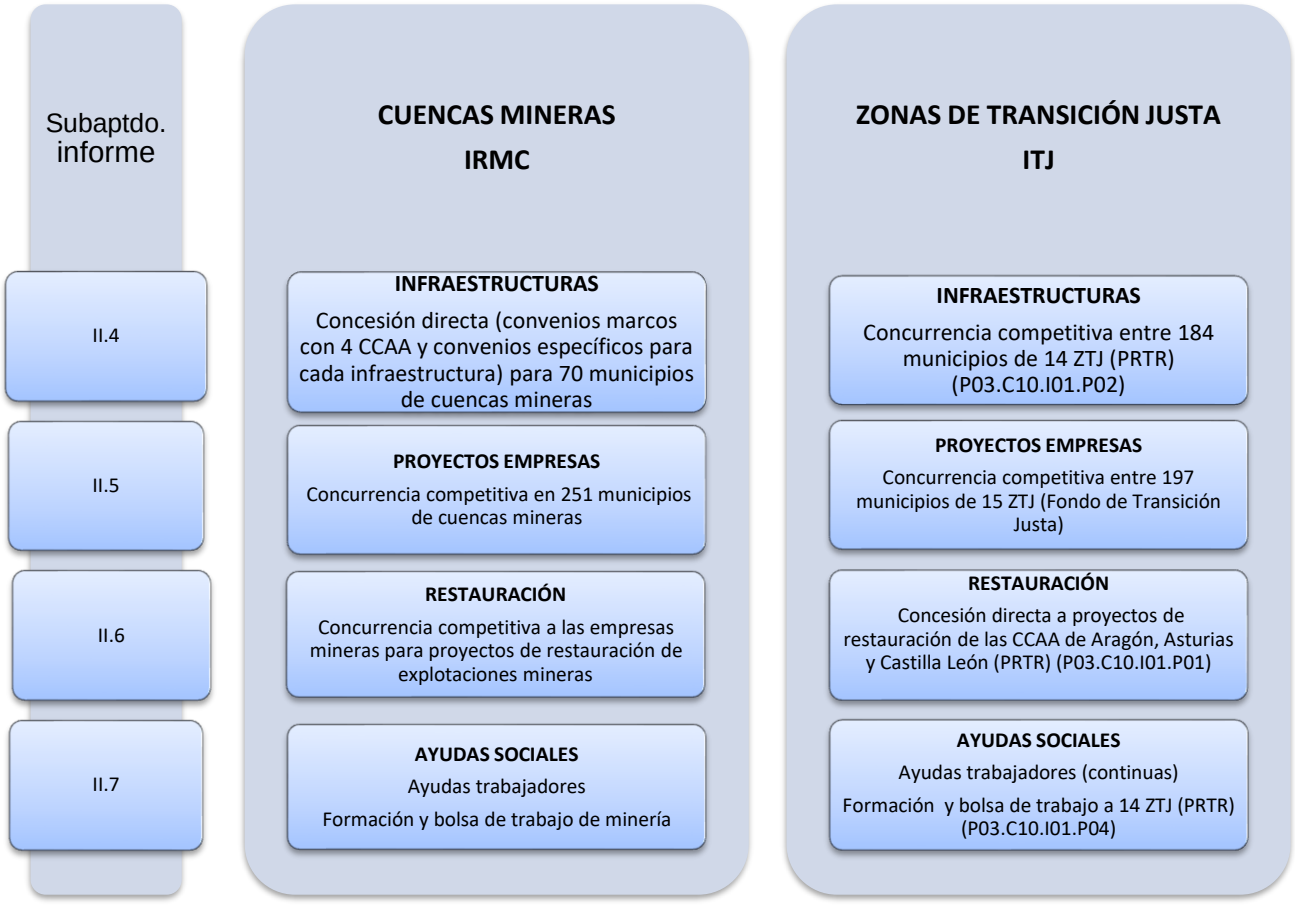
resultado beneficiaria de ninguna línea de subvenciones del nuevo marco, lo que sería coherente con el escaso interés que el PPP tuvo en dicha zona.

II.3. MARCO DE APOYO FINANCIERO DEL ITJ

II.3.1. Las líneas principales del marco de apoyo del ITJ en ZTJ se corresponden con las líneas de apoyo anterior en cuencas mineras

El marco de apoyo del ITJ en las ZTJ se despliega a través de cuatro pilares o líneas fundamentales (infraestructuras, proyectos empresariales, restauración, y ayudas sociales a personas), que son las que ya venía aplicando el IRMC.

GRÁFICO Nº 4 - LÍNEAS DEL MARCO DE APOYO EN CUENCAS MINERAS Y EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, el marco de apoyo financiero de las ZTJ descansa en las mismas cuatro grandes líneas de ayudas existentes en el marco antiguo, sin perjuicio de las modificaciones concretas diseñadas para la gestión en cada una de ellas. Por tanto, si bien la nueva zonificación ha modificado el ámbito geográfico municipal sobre el que actúa el ITJ, ha mantenido los sistemas y herramientas de apoyo previamente existentes.

Sin embargo, no consta que la definición del marco de apoyo nuevo -sustentado en el mantenimiento de las líneas de apoyo anteriores-, se haya basado en el estudio del impacto, resultados y cumplimiento de objetivos de las líneas del marco anterior que justifiquen su continuidad, esto es, la programación de los nuevos fondos no está alineada con los resultados de la evaluación de programaciones anteriores, pues el marco de apoyo financiero en cuencas mineras tampoco ha contado con los instrumentos necesarios para realizar tal evaluación.

El mantenimiento de estas líneas de ayudas no puede ampararse únicamente en la supuesta continuidad del interés público, sino que debe venir avalado por el análisis previo que justifique su relación con el marco general de la ETJ y sus objetivos estratégicos, su necesidad, beneficios y rentabilidades esperados y sus costes previsibles.

El análisis del contenido de la ”Actualización del Plan Estratégico de Subvenciones del MTED 2022-2024 (PES) para el ejercicio 2023” tampoco permite su uso como instrumento de planificación para las subvenciones del ITJ. Si bien incorpora las líneas de subvenciones concedidas por el ITJ en el ejercicio, encuadradas dentro del objetivo estratégico 2 “potenciar una transición energética y climática justa, inclusiva y sostenible”, la generalidad de la definición del objetivo sin cuantificación, y sin procedimientos de medición, no permite entender que el PES pueda realizar su función como instrumento de planificación. Los indicadores definidos, tales como el número de beneficiarios o número de proyectos empresariales apoyados, favorecen una planificación y una ejecución focalizada en el grado de ejecución presupuestaria más que en la obtención de un resultado o impacto.

Por último, otro cambio significativo en el nuevo marco financiero ha sido el del abandono de la vía de la cofinanciación. En el nuevo marco de apoyo financiero, las líneas de infraestructuras y restauración descansan en un modelo que concede a los beneficiarios financiación del 100 % de los importes de los proyectos, mientras que en cuencas mineras estas líneas preveían siempre la cofinanciación por los beneficiarios: las administraciones territoriales (en la línea de infraestructura) o las empresas mineras (en las ayudas de restauración). Este cambio supone asumir por la AGE un mayor riesgo al eliminar la corresponsabilidad financiera de los beneficiarios.

II.3.2. El nuevo marco de apoyo en las ZTJ se asienta sobre fuentes de financiación europeas

Una especialidad del marco de apoyo en las ZTJ es que se asienta principalmente en la financiación recibida de fondos europeos: 1) del MRR para el PRTR a través del Componente 10 “Estrategia de Transición Justa” en la Política Palanca 3 “Transición energética justa e inclusiva” correspondiente al MTED para las ayudas de restauración, infraestructuras y formación; y 2) el nuevo Fondo de Transición Justa (FTJ) para la línea de proyectos de empresas.

El Componente 10 del PRTR tiene una reforma y una inversión con 4 planes o programas, dotado con 300 millones de euros que se detallan en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 4 – COMPONENTE 10 "ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA" DE PRTR

Reformas e inversiones	Importe (millones euros)	Objetivo
P03.C10.R01 Reforma en Transición Justa: Creación del ITJ- Protocolos de transición justa y Consejo Asesor	0	12 protocolos de transición justa
P03.C.10.I01.P01) Plan de restauración ambiental para explotaciones mineras en cierre o abandonadas y terrenos deteriorados junto a centrales térmicas o nucleares	150	2.000 hectáreas
P03.C.10.I01.P02) Plan de infraestructuras ambientales, digitales y sociales en municipios y territorios en transición	111	130 proyectos
P03.C.10.I01.P03) Proyectos de I+D+i en almacenamiento de energía y eficiencia energética	30	2 proyectos
P03.C.10.I01.P04) Plan de apoyo para la recualificación profesional e inserción laboral de trabajadores y población afectados por la transición energética	9	840 beneficiarios
TOTAL	**300**	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
Notas: El P03 se ejecuta por la Fundación Ciuden mediante transferencias del ITJ.

La ejecución del programa 42JA. C10.I01 Inversiones en transición justa en el ejercicio 2023 se incluye en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 5 – GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PROGRAMA 42JA "INVERSIONES EN TRANSICIÓN JUSTA" DEL MRR EN EL ITJ EN 2023
(miles de euros)

Concepto presupuestario - Proyecto del C10 PRTR	Créditos Definitivos	Gasto Comprometido	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados
694 Gastos de inversiones inmateriales MRR- P02 y P04	14.159	3.491	-	-
740 A Fund.Ciuden para inversiones MRR - P03	10.000	10.000	10.000	10.000
750 Inversiones en CCAA MRR- P01	59.253	40.090	40.000	40.000
760 Inversiones en EELL MRR - P02	89.000	32.950	30.934	30.934
Total Programa 42JA	**172.412**	**86.531**	**80.934**	**80.934**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la entidad.

Nota: Los remanentes de los créditos podrán incorporarse a los créditos del ejercicio siguiente en virtud de lo dispuesto en el art. 42 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR.

Al ITJ también le corresponde la gestión del programa presupuestario 456N "Transición Justa" que ha tenido para el ejercicio 2023 un grado de ejecución presupuestaria del 35 %[19]. El detalle por capítulo presupuestario se encuentra en el Anexo 3.

Por su parte, el FTJ es un nuevo instrumento financiero de la UE cuyo objetivo es prestar apoyo a los territorios que se enfrentan a desafíos y obstáculos con incidencia socioeconómica derivada del proceso de transición ecológica. La Comisión Europea aprobó en diciembre de 2022 el Programa de Transición Justa de España y que contiene los tipos de actuaciones elegibles para ejecutar los 868,7 millones de euros de ayuda del FTJ en las provincias elegibles de seis CCAA afectadas por

[19] El gasto comprometido de este programa presupuestario ha ascendido al 56 % en el mismo ejercicio.

el cierre de carbón y centrales térmicas de carbón -que coinciden con las que incluyen las ZTJ definidas por el ITJ-. De dicho importe el ITJ gestiona 34,8 millones de euros con los que se ha financiado la convocatoria de proyectos empresariales de las ZTJ cuya resolución de concesión se ha producido en julio de 2024.

CUADRO Nº 6 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL FTJ
(millones de euros)

Comunidad Autónoma y Provincias	Importe	Peso (%)
Principado de Asturias	262,8	32
Castilla y León (Palencia y León)	197,1	24
Andalucía (Cádiz, Córdoba y Almería)	153,6	18
Galicia (A Coruña)	111,4	13
Aragón (Teruel)	91,7	11
Islas Baleares (1)	17,3	2
Total	**833,9**	**100**

Fuente: Datos aportados por la entidad.
Notas: (1) ZTJ de Alcudia.

La coexistencia de estos nuevos fondos PRTR y FTJ, -cada uno con sus propios requerimientos y calendarios-, con los fondos nacionales del marco antiguo, añaden dificultades a la gestión que ha de realizar el ITJ.

El hecho de que la lógica de las líneas de ayuda pueda responder a un mismo objetivo -ayudar a la búsqueda de nuevos negocios o a la consolidación de los existentes en las zonas afectadas que mejoren la empleabilidad de las personas y permitan el asentamiento de población– requeriría una programación conjunta para aprovechar sus complementariedades:

- por un lado, en relación con las acciones desarrolladas por el ITJ en cada ZTJ y entre las distintas zonas, en ocasiones próximas, que atiendan a los efectos que las medidas para una zona tienen sobre las otras, diseñando estructuras más globales que aprovechen las sinergias entre territorios,
- y, por otro lado, en relación con las acciones a desarrollar por los distintos agentes que pudieran actuar sobre los distintos territorios, a fin de evitar duplicidades en las acciones y asegurar la eficiencia de los recursos.

En definitiva, no se han establecido instrumentos específicos de coordinación administrativa entre los sujetos y niveles implicados que favorezcan una programación conjunta o coordinación, y garanticen la sostenibilidad económica de las inversiones y el mantenimiento de sus efectos positivos en el tiempo.

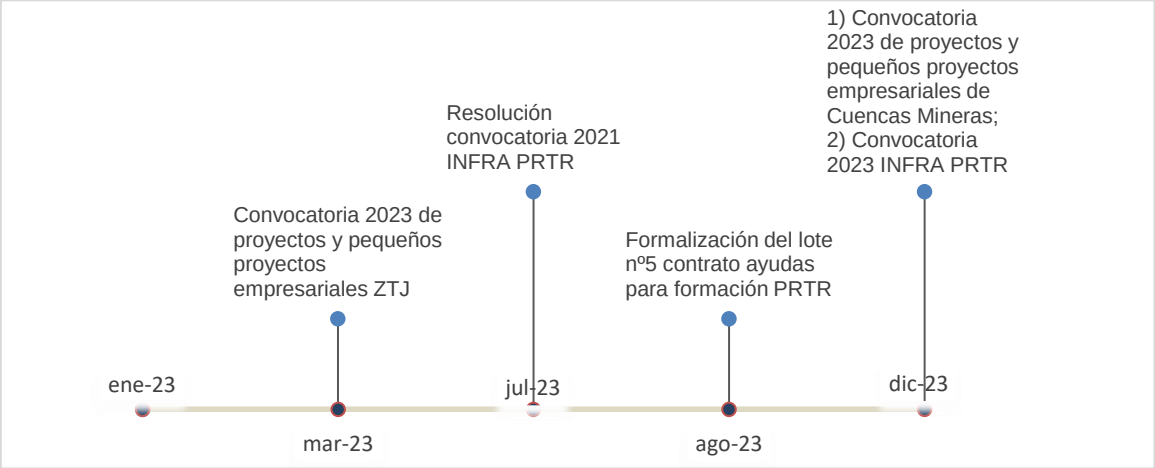
Además, la posibilidad de concurrencia entre estas distintas fuentes de financiación dificulta la gestión de los riesgos de doble financiación. El ITJ ha aprobado un procedimiento para evitar la doble financiación en el PRTR en las ayudas de infraestructuras a ZTJ que no aplica al resto de las convocatorias. Esta dualidad de requerimientos dificulta las labores de las personas encargadas de la gestión de las áreas de subvenciones del ITJ que se enfrentan a requerimientos y procedimientos distintos según el origen de los fondos.

Además, la necesidad de dar rapidez a la canalización de los fondos para el PRTR ha llevado al solapamiento de varios procedimientos de concesión de subvención. Así, en el ejercicio 2023 han coincidido la resolución de concesión de las subvenciones de infraestructuras de 2021[20] en ZTJ,

[20] Resolución de concesión de fecha 5 de julio de 2023 de la Orden TED/1476/2021.

con una nueva convocatoria también de infraestructuras para esas mismas zonas[21], con las dos convocatorias de proyectos empresariales en zonas de transición justa[22] y las dos convocatorias de proyectos empresariales en cuencas mineras[23] (que aún estaba pendiente del anterior marco).

GRÁFICO Nº 5 - ESQUEMA TEMPORAL DE LAS PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ITJ DURANTE EL EJERCICIO 2023



Fuente: Elaboración propia

Los beneficiarios se han enfrentado a un calendario de subvenciones muy apretado y exigente para preparar sus solicitudes y gestionar los proyectos, lo que desincentiva la presentación de proyectos o, en su caso, conlleva la presentación de proyectos poco maduros.

Así, los porcentajes de subsanación de las solicitudes de las líneas de ZTJ que se presentan son del 84 % en la línea de infraestructuras y del 86 y 94 % para las convocatorias de proyectos empresariales (PPEE) y pequeños PPEE, respectivamente[24]. Los interesados a los que van dirigidas estas subvenciones son en su mayoría pequeños negocios en los proyectos empresariales o municipios de reto demográfico que cuentan con recursos y capacidades limitadas para plantear proyectos, lo que pone de manifiesto la necesidad de establecer medidas de divulgación, apoyo y simplificación que favorezca la presentación de proyectos.

En este sentido se observa una mayor participación y obtención de proyectos subvencionables en los municipios que ya pertenecían al marco minero, bien por su mayor conocimiento de los procedimientos y requisitos del ITJ, bien porque las actividades de promoción del ITJ en los nuevos municipios de ZTJ no han alcanzado los resultados esperados. Así, según se observa de la resolución de los proyectos de infraestructuras de ZTJ[25], el 53 % del importe concedido ha sido a favor de municipios que ya eran beneficiarios por ayudas en infraestructuras en el marco 2013-2018, cuando estos representan sobre el total de potenciales beneficiarios de ZTJ solo un 36 %. Además, de los 7 proyectos a los que se ha renunciado tras la adjudicación definitiva, 5 de ellos correspondían a nuevos municipios. Por su parte, en cuanto a los proyectos empresariales en ZTJ, el 62 % del importe concedido a pequeños PPEE ha sido para municipios que ya eran beneficiarios

[21] Fecha de publicación en el BOE el 21 de diciembre de 2023 de la convocatoria Orden TED/1381/2023.
[22] Fecha de publicación en el BOE de 7 de marzo de 2023 de la convocatoria correspondiente a la Orden TED/1240/2022 proyectos empresariales en ZTJ, y fecha de publicación en el BOE de 15 de marzo de 2023 de la convocatoria correspondiente a la Orden TED/1239/2022 pequeños proyectos empresariales en ZTJ.
[23] Fecha de publicación en el BOE de 27 de diciembre de 2023 de la convocatoria correspondiente a la Orden TED/1294/2020 proyectos empresariales en cuencas mineras, y fecha de publicación en BOE de 27 de diciembre de 2023 de la convocatoria correspondiente a la Orden TED/1293/2020 pequeños proyectos empresariales en cuencas mineras.
[24] En la línea de subvenciones de infraestructuras de ZTJ del total de 245 de solicitudes presentadas un total de 206 tuvieron que ser subsanadas. En la convocatoria de subvenciones a proyectos empresariales en ZTJ se recibieron 126 y 224 solicitudes (PPEE y pequeños PPEE respectivamente), de las que se subsanaron 109 y 211, respectivamente.
[25] Resolución de concesión de fecha 5 de julio de 2023 de la Orden TED/1476/2021.

en el marco 2019-2027 cuando estos representan sobre el número total de potenciales beneficiarios el 48 %[26].

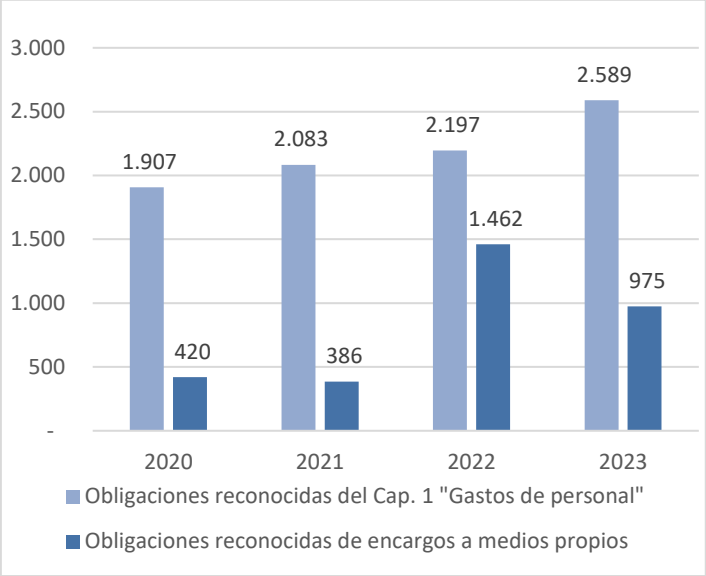
En lo que respecta al órgano gestor, este alto número de expedientes objeto de subsanación y renuncias también afectan a su gestión, y se ha producido un incremento en los plazos de resolución de las convocatorias, superándose el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa previsto en el art. 25.4 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) en 224, 232 y 153 días en las convocatorias de PPEE, pequeños PPEE e infraestructuras en ZTJ, respectivamente[27].

II.3.3. Cobertura de las necesidades del ITJ para la gestión de sus líneas de subvenciones en el ejercicio 2023: incorporación de personal y encargos a medios propios

Para la realización de su actividad, en el ejercicio 2023 el ITJ ha contado con una plantilla de 50 efectivos, de los cuales 20 están asignados a la Subdirección General de Estrategia y Planificación y 5 a la División de PRTR. Desde el ejercicio 2020, fecha de emisión del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020, ha habido un incremento de 11 efectivos en la plantilla del organismo (un 28 %)[28]. Paralelamente a este incremento, el refuerzo para el desarrollo de las actividades del ITJ se ha realizado a través del recurso del encargo al medio propio. Desde 2019 hasta la fecha el ITJ ha formalizado cinco encargos a medios propios. Así, en 2022 y 2023, el importe de los servicios prestados por los medios propios ha supuesto el 67 y el 38 %, respectivamente del importe de las obligaciones reconocidas en el capítulo 1 de gastos de personal. Tales datos se presentan en el cuadro siguiente:

[26] Resolución de concesión de fecha 5 de julio de 2024 de la Orden TED/1239/2022.
[27] Así, frente a los 246 días para la resolución de la concesión en la convocatoria de 2021 de las subvenciones a proyectos empresariales en cuencas mineras, se ha pasado a un plazo de 553 días en la convocatoria de infraestructuras en ZTJ (Orden 1476/2021) y 470 y 472 días en las convocatorias de proyectos empresariales y pequeños proyectos empresariales en ZTJ (Orden TED/1240/2022 y Orden TED/1239/2022).
[28] Dato obtenido de la memoria de las cuentas anuales del ITJ.

GRÁFICO Nº 6 - EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL CAPÍTULO 1 GASTOS DE PERSONAL Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS
(miles de euros)



Fuente: Información aportada por la entidad.

Estos porcentajes serían superiores de incluirse el importe del encargo a TRAGSATEC cuyo objeto es la realización de labores de asistencia técnica de la convocatoria de la línea de subvenciones de infraestructuras PRTR y la posterior verificación y seguimiento de los proyectos. Este encargo se financia con fondos PRTR, ha sido formalizado en abril de 2022 con un plazo de ejecución de 56 meses y con un presupuesto previsto de 4,5 millones de euros. No obstante, a diciembre de 2023, y una vez ya resuelta la convocatoria, queda pendiente el reconocimiento de las obligaciones por los servicios prestados, que el ITJ estima en un importe de 0,68 millones de euros. Esta cuantía corresponde a los servicios prestados de 2 de las 4 actividades del encargo, que ya han finalizado, y cuyo presupuesto previsto era de 3,1 millones de euros, puesto que las acciones desarrolladas han sido muy inferiores a las previstas.

II.3.4. Análisis del control interno

El ITJ no contaba con un sistema de control interno robusto y focalizado en la gestión de los riesgos, lo que se desprende de la debilidad en la programación y planificación del ITJ, de la definición de controles adecuados, de un sistema informático de gestión de subvenciones obsoleto; y de la falta de definición de procesos de análisis de riesgos.

La entidad dispone de un conjunto de procedimientos escritos que describen los procesos de sus principales líneas de subvenciones, sin que conste la unidad del ITJ que los hubiera aprobado, las normas que establezcan las competencias para ello, ni los sistemas de supervisión en relación con su cumplimiento. Parte de estos manuales se han realizado en el marco de los encargos a medios propios, -y redactados por estos-, para encajar las acciones de su personal en las actividades del ITJ.

Por otro lado, el sistema o aplicativo para la gestión de las subvenciones del que dispone el ITJ es el SIGTA (Sistema de Información para la Gestión y Tramitación de Ayudas). El ITJ indica que el SIGTA es un sistema desarrollado en 2003 que ha llegado al máximo de sus utilidades, quedando obsoleto al resultar imposible la introducción de las nuevas funcionalidades requeridas por el área de negocio y por los avances en la administración electrónica.

La aplicación SIGTA no resulta aplicable para la ejecución de gran parte de las fases de gestión de las subvenciones ni tampoco a las líneas que no son de concurrencia competitiva. Esto ha llevado a los gestores y usuarios de la aplicación a recurrir a otras soluciones ofimáticas compartidas en red para la ejecución de gran parte de su trabajo, con los riesgos que tales soluciones suponen al no garantizar la integridad de la información ni la trazabilidad de las operaciones. En concreto, la aplicación no prevé la interconexión con la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) que permitiera automatizar la revisión de la no concurrencia con otras subvenciones, por lo que los gestores de las líneas de ayudas realizan dichas verificaciones al margen del SIGTA, pero sin dejar constancia de tales revisiones en los expedientes.

El SIGTA no incorpora alertas en cuanto a los plazos de tramitación de las distintas fases del expediente, salvo la relativa al fin del plazo de mantenimiento de la inversión y el empleo en la línea de ayudas a proyectos empresariales. Los gestores del ITJ han ideado un sistema con listados al margen de la aplicación con la que remitir manualmente correos de alerta a los beneficiarios para avisar de la finalización de los plazos y ayudarles en el cumplimiento puntual de sus obligaciones.

El ITJ ha recurrido a la definición de perfiles genéricos en SIGTA en las convocatorias de ZTJ que no permiten la identificación de las personas que tienen asignados los expedientes y que han intervenido en su gestión. En la documentación de las valoraciones de las solicitudes presentadas a las convocatorias de ZTJ analizada no identifica a las personas que han realizado tales tareas, lo que merma la garantía de la separación entre las funciones de valoración de solicitudes de ayudas y revisión de justificación.

El ITJ ha iniciado un proceso de modernización, necesidad que ya fue puesta de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas de 2020, pese a lo cual no se prevé tener en marcha el nuevo aplicativo para la gestión de las subvenciones hasta el ejercicio 2026. Sin embargo, el ITJ no ha elaborado un plan de modernización que contenga una hoja de ruta con las fases, fechas y procesos para la valoración, desarrollo y puesta en marcha de las nuevas soluciones informáticas, ni la búsqueda de soluciones informáticas reutilizables en virtud de lo dispuesto en el art. 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Hasta la fecha, este proceso de modernización ha supuesto la adjudicación de contratos por un importe acumulado de 1,83 millones de euros[29].

En relación con el proceso iniciado, se ha aportado a dicha fiscalización el mapa de procesos de la línea de subvenciones de concurrencia competitiva de proyectos empresariales que ha sido elaborado para determinar las especificaciones técnicas del futuro aplicativo. En dicho mapa de procesos no se ha incluido la definición de riesgos ni controles a implementar sobre los mismos.

Esta ausencia de definición de riesgos y controles ha de ser solventada en las fases posteriores de forma que el nuevo sistema integrado de gestión pueda tener en cuenta las vulnerabilidades y aproveche todas las oportunidades de la automatización para evitar o mitigar los riesgos identificados, integrando los controles y las alertas precisas.

Mientras tanto, el ITJ ha continuado con el mantenimiento correctivo del SIGTA mediante contrataciones recurrentes al mismo proveedor por procedimientos negociados sin publicidad y contratos menores que han ido encadenando dichos servicios, -lo que también pone de manifiesto la escasa planificación en estos servicios-, por importe de 846.000 euros.

La ausencia de un plan de modernización es una manifestación más de las carencias en la planificación del ITJ en sus actividades de apoyo o generales (contratación, áreas de personal, formación, etc.). Durante el ejercicio 2023 ha estado vigente el Plan estratégico de actuación 2021-2023, que se elaboró previendo que el ITJ gestionaría 90 millones de euros del MRR y sin conocer

[29] El proceso de modernización también incluye parte del encargo al medio propio ISDEFE en 2023 para la migración de datos al nuevo sistema por importe de 540.000 euros, que habría que adicionarse.

el importe del FTJ. Este plan no ha resultado una herramienta válida para la programación de la actividad del ITJ, configurándose como un instrumento estático que no se ha ido actualizando a las nuevas actividades que iba asumiendo la Entidad.

En mayo de 2024 el Consejo Rector del ITJ aprobó el Plan estratégico de actuación 2024-2026 que incluye en un anexo el seguimiento realizado del plan estratégico de actuación anterior. En él, el ITJ reconoce que los importes que finalmente ha debido gestionar del PRTR sobrepasaron sus previsiones y que eso ha afectado al cumplimiento del plan estratégico, no habiendo podido abordarse la elaboración de otras acciones previstas tales como los planes de calidad, el plan estratégico de formación o el plan de contratación, por la falta de medios suficientes.

II.4. SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS

II.4.1. Principales características de las subvenciones a infraestructuras del ITJ

El antiguo IRMC mantuvo las ayudas para el desarrollo alternativo de las comarcas mineras mediante la financiación de infraestructuras en EELL mineras desde el Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras[30]. En el ejercicio fiscalizado 2023 el ITJ continúa esta línea de subvenciones en base al "Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras 2019-2027" y que viene a implementar parte de los compromisos asumidos en el "Marco de actuación para la minería del carbón y las comarcas mineras 2013-2018" -que no pudo ejecutarse para la línea de subvenciones de infraestructuras-, y para el que se ha ido ampliado su vigencia en modificaciones sucesivas hasta extender las actuaciones financiadas al 31 de marzo de 2026[31].

Para las ZTJ, estas ayudas pasan a ser en régimen de concurrencia competitiva, se financian dentro del Plan de infraestructuras ambientales, digitales y sociales en municipios y territorios en transición (P03.C10.I01.P02) del Componente 10 del PRTR y el ámbito subjetivo está formado por los 184 municipios de 14 ZTJ[32]. Cabe destacar que persiste en esta nueva convocatoria de infraestructuras de ZTJ la falta de definición de objetivos para los proyectos que permitan el análisis de la eficacia, eficiencia e impacto de las subvenciones que ya existía en las convocatorias mineras.

En el cuadro siguiente se presentan resumidamente algunas de las características de la línea de subvenciones de infraestructuras en el marco minero y en ZTJ para su comparativa:

[30] El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 30 de enero de 2020 el "Informe de Fiscalización sobre las Ayudas a la Reactivación de las Comarcas Mineras con especial referencia a la gestión de la construcción de la Residencia de Mayores "La Minería", ejercicios 2006 a 2017" en el que se analizó la evolución de estas ayudas y específicamente las incluidas en el Plan 2006-2012.

[31] Real Decreto 334/2023, de 3 de mayo, Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre y Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre.

[32] En el marco minero 2013-2018 solo resultaban beneficiarios los 70 municipios mineros de las CCAA de Aragón, Castilla y León, Principado de Asturias y Castilla- La Mancha (Puertollano).

CUADRO Nº 7 - PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS EN CUENCAS MINERAS Y ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA

Municipios de cuencas mineras	Municipios de las zonas de transición justa
Concesión directa	**Concurrencia competitiva**
Marco regulatorio: 1) RD 675/2014 por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión directa; 2) Convenios marcos con cada comunidad autónoma; y 3) Convenio específico de cada actuación	Marco regulatorio: Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre por la que se aprueba las bases reguladoras y se realiza la convocatoria de ayudas
Beneficiarios: las CCAA, ayuntamientos y otras entidades locales dentro del ámbito geográfico de municipios afectados por procesos de cierre de unidades de producción de minería del carbón del Anexo I del RD 675/2018, de 1 de agosto	Beneficiarios: los ayuntamientos de los 184 municipios de 14 ZTJ definidas por el ITJ (1) en 8 CCAA, las diputaciones provinciales o las CCAA uniprovinciales, cuando actúen en representación de una agrupación de los municipios señalados o mancomunidades, consorcios o agrupaciones de dichos municipios
Cofinanciación: **se requiere cofinanciación de las CCAA** en al menos el 25 % del importe del proyecto	**No se requiere cofinanciación**
Financiación de 104 proyectos de infraestructuras con una aportación del ITJ prevista de **134,48 millones de euros**	Financiación de 107 proyectos por un importe global de 89 millones de euros. Posteriormente se incrementa hasta **111 millones de euros** mediante Orden TED/1381/2023, de 21 de diciembre con una nueva convocatoria en 2023. Se mantiene, en esencia, el tipo de infraestructura a financiar, mejorando su definición y reforzando el componente medioambiental de las actuaciones
Objetivo genérico: fomentar el desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón mediante la ejecución de proyectos de infraestructuras y de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera	Objetivo genérico: reforzar el componente medioambiental, social y digital de los municipios inmersos en procesos de transición energética afectados por el cierre de explotaciones de minería de carbón, centrales térmicas de carbón y centrales nucleares y retener, recuperar y atraer población para estos municipios
Sin fijación de objetivos para los proyectos ni sistemas de indicadores	**Sin cambios**
Condiciones de justificación: según convenios específicos, con carácter general mediante la presentación de expediente completo de obras (incluida totalidad de facturas y pagos) y memoria justificativa de actividades realizadas	Condiciones de justificación: cuenta justificativa simplificada y expediente completo de obra y publicación en Plataforma de Contratación del Sector Público, memoria económica justificativa del coste de los servicios subvencionados (con relación certificada y copia de las facturas o documentos de valor probatorio), certificado de cumplir con las exigencias derivadas del principio de no causar daño significativo al medioambiente (DNSH) y reportaje fotográfico de la infraestructura
Compatibilidad de las ayudas: con otras ayudas concedidas con el mismo objeto o finalidad, siempre que no se supere el coste de la actividad subvencionada	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia
Nota 1: Las bases reguladoras no incluyen como municipios beneficiarios de estas ayudas los 13 municipios de la ZTJ de Alcudia.

II.4.2. Análisis de los expedientes de subvenciones a infraestructuras en municipios de cuencas mineras

En la línea de subvenciones a infraestructuras en municipios de cuencas mineras del Marco 2013-2018 de concesión directa[33], la tramitación comienza con la suscripción de convenios marco de colaboración con las CCAA. Estos convenios incluyen detalles generales de la gestión de todos los proyectos pero que no generan compromiso alguno de financiación hasta que se firme el convenio específico para cada actuación. En el convenio específico se prevé la cofinanciación de las

[33] El marco regulatorio se encuentra en el Real Decreto 675/2014, de 1 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón, mediante el desarrollo de proyectos de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera.

actuaciones por parte de las CCAA, que deberá alcanzar, en cada una de las actuaciones, al menos, el 25 % de las inversiones a financiar, esto es, el ITJ financia el 75 % de los proyectos, así como las condiciones de financiación, de ejecución y de justificación de cada actuación. Para el seguimiento del convenio marco y de los convenios específicos de cada actuación se crean Comisiones de Cooperación, presididas por el Presidente del ITJ o persona en quien delegue y con representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En el marco 2013-2018, el ITJ firma 104 convenios específicos para la financiación de 104 actuaciones de infraestructuras que suponían una inversión de 179,3 millones de euros (correspondiendo al ITJ la financiación del 75 %). De esos convenios específicos, 19 ya estaban liquidados al inicio del ejercicio 2023 (16 por finalización y 3 por renuncia); por lo que en 2023 continuaban vivos 85 convenios específicos por un importe de inversión total de 134,6 millones. Durante el ejercicio se liquidaron 22 convenios por importe de 11,4 millones, quedando pendientes a final del ejercicio 2023 un total de 63 convenios por importe de 123,3 millones, de los cuales 25 por importe de 39,9 millones no habían iniciado sus actuaciones, lo que supone el 32 % del importe pendiente.

CUADRO Nº 8 – SITUACIÓN DE CONVENIOS DE INFRAESTRUCTURAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA EN 2023

(millones de euros)

Comunidad Autónoma	Pendiente liquidar 01/01/23		Liquidados 2023		Pendiente liquidar 31/12/23	
	Nº convenios	Importe	Nº convenios	Importe	Nº convenios	Importe
Asturias	49	82,1	14	8,6	35	73,5
Aragón	18	13,9	2	1,0	16	12,9
Castilla y León	15	30,8	5	0,5	10	30,3
Castilla La Mancha	3	7,8	1	1,3	2	6,6
Total	**85**	**134,7**	**22**	**11,4**	**63**	**123,3**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la entidad.

En 2022, una vez ya firmados los convenios específicos y habiéndose iniciado la ejecución de algunas de las actuaciones, el ITJ elaboró un documento denominado “Guía para la justificación de ayudas de infraestructuras del Instituto para la Transición Justa, O.A” que concreta, detalla y amplia las condiciones de justificación previstas en los convenios específicos y de la que no se hace referencia ni en los convenios ni en las bases reguladoras como parte del marco jurídico que han de regir estas ayudas[34]. No consta la forma ni la fecha en la que ha sido notificado a los beneficiarios.

A pesar de su falta de obligatoriedad, dicha guía ha contribuido a la homogeneidad en la justificación presentada por los beneficiarios, tal y como se ha comprobado en el análisis en detalle de los expedientes, lo que ha facilitado el análisis de la justificación por el ITJ.

Los convenios específicos no establecen objetivos ni indicadores para las actuaciones. No obstante, indican, como parte de la documentación justificativa, que los beneficiarios han de presentar una “memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, así como el grado de cumplimiento alcanzado en relación con el objetivo del convenio”. Por su parte la

[34] Artículo 13 del Real Decreto 675/2014, de 1 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón, mediante el desarrollo de proyectos de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera.

guía para la justificación concreta dicha obligación y prevé que se presente un “Informe de objetivos de transición justa” con indicación del empleo nuevo creado, tiempo de permanencia, y requisitos establecidos respecto del fomento del empleo local. Sin embargo, dicha previsión se ha cumplido por los beneficiarios de una forma muy dispar -en ocasiones informando que el proyecto no ha generado ningún empleo- y todas han sido aceptadas por el ITJ. En cualquier caso, al no establecerse ex ante objetivos, no permite conocer la contribución de los proyectos a los objetivos de transición justa. Por otro lado, tampoco consta que el ITJ realice ninguna valoración de la efectividad de las ayudas en relación con la información presentada por los beneficiarios.

La no concurrencia con otras subvenciones o fuentes de financiación solo se garantiza por las declaraciones responsables del beneficiario. No consta en los expedientes acreditación de otras revisiones como la consulta a la BDNS.

El ITJ no tiene definido un procedimiento por el que las CCAA deban informar de los intereses generados en las cuentas bancarias en las que reciben los fondos del ITJ, ni para la devolución de estos rendimientos. Según información aportada por el ITJ, la devolución se produce mediante compensación de los importes de los intereses en las liquidaciones que han de pagar una vez se conocen aquellos[35]. A octubre de 2024, está pendiente de liquidar la totalidad de los intereses generados en la cuenta de Castilla- La Mancha desde diciembre 2022 hasta septiembre 2024 que asciende a 109.000 euros.

Se ha seleccionado para análisis en detalle un total de 10 convenios específicos que están en vigor durante el 2023 recogidos en el anexo 4, y suponen un total de 21.088 miles de euros (un 15,6 % del importe de inversión sin liquidar a inicio del ejercicio fiscalizado). Del análisis de estos expedientes se obtienen los siguientes resultados:

- En 8 de los 10 expedientes analizados[36], se ha declarado una pérdida parcial del derecho del beneficiario al cobro de la ayuda concedida al resultar la inversión real inferior a la inicialmente considerada en base a estimaciones o memorias de actuaciones que presentaban los propios beneficiarios. Por esta circunstancia el volumen de ayudas previstas en estos expedientes fue superior al de concesiones en un 14,8 %. En todos los casos los abonos realizados correspondieron al volumen de la ejecución subvencionable.

- En el expediente del proyecto del “Plan de optimización energética en centro sociales” en varios municipios de Castilla y León (CYL 2020/0007) se ha superado en 96 días el plazo máximo previsto en el art. 42.4 de la LGS para resolver y notificar la resolución del procedimiento de pérdida de derecho al cobro desde el acuerdo de inicio. Este hecho no ha condicionado que la ayuda se realizase por el importe efectivamente subvencionable.

Adicionalmente, se han seleccionado en muestra el análisis de dos expedientes (expedientes n.º 11 y 12 del anexo 4) de los seis que el ITJ ha señalado que no tiene liquidados de planes de carbón anteriores en diciembre de 2023. Ambos proyectos corresponden al Plan de Carbón 2006-2012 y tras el análisis de la documentación aportada de ambos expedientes se observa que están pendientes de liquidar debido a múltiples interrupciones y paralizaciones en la tramitación del procedimiento de justificación y revisión tanto por parte de la comunidad autónoma correspondiente como del anterior IRMC, retomados por el actual ITJ en 2021 a fin de concluir su tramitación. El expediente n.º 11 ya fue liquidado en junio de 2024 con pérdida total del derecho del beneficiario al cobro de la ayuda. El expediente n.º 12 continuaba a finales de 2024 sin liquidarse por controversias en los criterios para acordar su liquidación entre la comunidad autónoma y el ITJ.

[35] En expediente nº 7 del anexo 3 se ha producido compensación de intereses de la Junta de Castilla y León.
[36] Expedientes nº 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 del anexo 3.

II.4.3. Análisis del procedimiento de concesión de las ayudas a infraestructuras en municipios de las zonas de transición justa

Paralelamente a la gestión de los expedientes de infraestructuras del marco minero no liquidados, el ITJ inició la gestión de la línea de infraestructuras del Componente 10 "Inversiones en Transición Justa" del PRTR, en concreto, el proyecto de Plan de infraestructuras ambientales, digitales y sociales en municipios y territorios en transición (P03.C10.I01.P02) por 111 millones de euros, que viene a prolongar el sistema de ayudas a infraestructuras, con la diferencia sustancial de pasar a un régimen de concesión en concurrencia competitiva, cambiando sustancialmente el esquema de evaluación y gestión de las ayudas con diferencias significativas.

El marco regulatorio de estas ayudas se contiene en la Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre, por la que se establece las bases reguladoras y se realiza la convocatoria que permite el cumplimiento del objetivo CID n.º 140 con la concesión de al menos 100 proyectos y una financiación de 91 millones de euros[37].

En el mismo ejercicio 2023 se realiza una nueva convocatoria de esta línea por importe de 25 millones de euros que están pendientes de concesión a 31 de diciembre de 2023[38].

En la resolución de concesión de fecha 5 de julio de 2023 se financian 107 proyectos en 83 municipios (un 45 % del total de posibles beneficiarios). El importe total concedido es de 89 millones de euros, si bien posteriormente a la resolución definitiva se produce la renuncia de 7 proyectos por un importe conjunto de subvención de 5,3 millones de euros (un 6 % del importe concedido), pasando a 78 los municipios beneficiarios.

Atendiendo al resultado de la concesión (una vez tenidos en cuenta las renuncias de proyectos), todas las ZTJ tienen municipios beneficiarios, siendo la ZTJ de Bierzo-Laciana (Castilla y León) la que más ayudas recibe superando los 14 millones de euros recibidos en concepto de ayudas. No obstante, si se atiende al número de municipios de cada zona, destacan las ZTJ de Los Barrios y las ZTJ de Meirama que con un número de municipios que representan menos del 3 % sobre el total de municipios absorben cada una en torno al 6 % de las subvenciones de esta línea. Por CCAA, las que acumulan más importe de subvenciones son Castilla y León y el Principado de Asturias cuyos municipios absorben el 33 y el 20 % del total del importe concedido, respectivamente. Estos datos se presentan en detalle en el cuadro 1/ 2 del anexo 5.

El ITJ ha realizado un encargo al medio propio TRAGSATEC por importe de 4,5 millones de euros financiado a través del P03.C10.I01.P02 del Componente 10 del PRTR para la asistencia técnica y apoyo al ITJ en la convocatoria de subvenciones de infraestructuras de PRTR, a fin de facilitar la participación de los potenciales municipios beneficiarios. Entre las actuaciones previstas en dicho encargo, se incluía la elaboración de guías específicas, consulta y apoyo a la presentación de solicitudes en la convocatoria de 2022 y la resolución de dudas derivadas de las guías y elaboración de informes sobre ello.

No obstante, a pesar de este servicio de asesoramiento y apoyo, se da una alta tasa de subsanación de las solicitudes (el 84 % de las solicitudes) [39], como de renuncias de los proyectos tras la adjudicación final (un 6 % del importe concedido), lo que compromete la eficacia y la eficiencia en la gestión del ITJ al suponer una mayor carga de trabajo. Hay que tener en cuenta que estos municipios son en su mayoría de reto demográfico que cuentan con recursos y capacidades limitadas para plantear proyectos. Además, ha contribuido a este elevado porcentaje de

[37] CID es la Decisión de Ejecución del Consejo o Council Implementing Decision del PRTR.
[38] Orden TED/1381/2023, de 21 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del PRTR, y se procede a la convocatoria.
[39] De los 245 proyectos presentados un total de 206 fueron subsanados.

subsanación el requerimiento de documentación que no figuraba expresamente en la regulación derivados de las nuevas exigencias del PRTR, como por ejemplo declaraciones de ausencia de conflicto de intereses (DACI) y declaraciones responsables de ausencia de doble financiación, cuestión no subsanada en la convocatoria de 2023 de infraestructuras. Si bien se preveía la adjudicación de estas subvenciones en la anualidad de 2022, la resolución de concesión se retrasó hasta julio de 2023.

Asimismo, el hecho de que el 37 % de los municipios beneficiarios que ya lo eran en el marco antiguo hayan resultado beneficiarios del 53 % del total del importe concedido[40], pone de manifiesto que las acciones de difusión y asesoramiento no han logrado reducir el sesgo a favor de los municipios con experiencia previa en estas subvenciones.

La Subdirección General de Planificación de Estrategia y Planificación del ITJ, como órgano instructor, ha elaborado un documento denominado “Propuesta de indicaciones técnicas para la evaluación de las solicitudes presentadas a la Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre del Instituto para la Transición Justa, O.A” que incorpora indicaciones para la aplicación de los criterios de valoración de las solicitudes y desglosa la puntuación de los subcriterios y estableciendo aclaraciones en relación con los elementos que se valoran y la documentación para acreditarlos, que de haber sido distribuido hubiera ayudado a los beneficiarios en la preparación de sus solicitudes. En las bases reguladoras y la convocatoria de infraestructuras de PRTR posterior (Orden TED/1381/2023) ya se ha incorporado un mayor detalle en la definición de los criterios de valoración.

En el ejercicio 2023 no se ha procedido a la liquidación de ningún proyecto en zonas de transición justa. Se ha analizado respecto de esta convocatoria el procedimiento de concesión, fundamentalmente, mediante el examen en detalle de diez expedientes incluidos en el cuadro 2/2 del anexo 5. De la valoración realizada del procedimiento de valoración y concesión se observa que aunque la regulación establece que los proyectos que se financian deben corresponder a una de las cuatro tipologías definidas en el art. 32 de la convocatoria, en las valoraciones de las solicitudes presentadas no consta que se analice la adecuación a los grupos definidos.

Asimismo, la documentación aportada respecto de la valoración de las solicitudes efectuada no permite conocer la motivación de las puntuaciones asignadas, que suele ser genérica, copia de fragmentos del proyecto del solicitante, o no llega a existir, lo cual no resulta conforme con lo previsto en el 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 25 LGS. Además, se aportan hojas de cálculo para cada proyecto con las puntuaciones asignadas sin que conste el técnico o técnicos que han realizado la valoración ni quien la ha supervisado, lo que supone una deficiencia de control al no ser posible garantizar la trazabilidad en el procedimiento de valoración ni la separación de funciones en la fase posterior de seguimiento y verificación de justificación.

El importe de las subvenciones que pueden percibir los beneficiarios depende del importe del presupuesto municipal y no ha existido uniformidad en cuanto a la anualidad del presupuesto que ha sido tenido en cuenta por el órgano instructor para la valoración, pues a veces se ha atendido al presupuesto municipal de la anualidad 2021 y en otras solicitudes al del 2022. Esto se ha debido a una confusa redacción de la norma pues mientras que, según el artículo 7.4.d) de las BBRR, se entiende por último presupuesto municipal el que figure aprobado por el pleno municipal a la fecha de publicación de la convocatoria -que se produce el 29 de diciembre de 2021-, el art. 37.1 de las BBRR dispone que quedan diferidos los efectos de la convocatoria hasta que se publique en la sede electrónica -que se realiza ya en 2022-. Las bases reguladoras y la convocatoria de infraestructuras de PRTR posterior (Orden TED/1381/2023) mantienen la misma redacción.

[40] Incluido en cuadro 1/2 del anexo 4.

Por último, las BBRR prevén la participación paritaria en la valoración de las solicitudes entre el ITJ y las CCAA en relación con los proyectos del ámbito de estas. Sin embargo, dicha paridad en la valoración no siempre se ha producido según se deduce de las actas aportadas de las comisiones bilaterales por la falta de remisión con anticipación suficiente de la guía de los criterios de valoración a las CCAA que no ha permitido a los representantes de estos analizar y aplicar los criterios de valoración, así como por la falta de paridad en la composición de las comisiones del País Vasco y Aragón.

II.5. SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES

II.5.1. Principales características de las subvenciones a proyectos empresariales

Esta línea de subvenciones tiene por objeto promover la localización de proyectos de inversión empresariales y actividades económicas para la generación de nuevos puestos de trabajo o mantenimiento de los ya existentes, potenciar el arraigo de la población e incentivar el desarrollo de determinadas zonas atendiendo a su vinculación con los procesos de cierre de explotaciones mineras (marco minero) o en los municipios afectados por cierre de explotaciones mineras, térmicas de carbón o nucleares sin plan de reconversión (zonas de transición justa).

En el ejercicio fiscalizado, el marco minero vigente es el que corresponde con el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo sostenible de las comarcas mineras 2019-2027 y se han aprobado las bases reguladoras[41] conforme a las que se han realizado dos convocatorias en 2021 y 2023. La convocatoria del ejercicio 2023 se ha realizado en diciembre, quedando fuera del ámbito temporal de esta fiscalización su resolución. Por su parte en el marco de ayudas a ZTJ, que pasa a financiarse a través del nuevo Fondo de Transición Justa de la UE, se aprobaron las correspondientes bases reguladoras y se ha realizado su convocatoria en 2023, llegando hasta la propuesta de resolución provisional en el ejercicio fiscalizado[42]. En ambos se aprueban simultáneamente bases reguladoras y convocatorias distintas para PPEE y para pequeños pequeños PPEE.

De nuevo, la diferencia principal de esta línea entre ambos marcos está en el ámbito subjetivo, pues mientras en el minero fueron 251 los potenciales municipios beneficiarios de 4 CCAA que se califican entre municipios mineros “muy afectados” y “afectados”, en ZTJ pueden ser beneficiarios los 197 municipios de las 15 ZTJ de 8 CCAA.

Una especialidad de esta línea de subvenciones con respecto al resto de líneas gestionadas por el ITJ, es que se apoya en las agencias de desarrollo regional (ADR´s) que actúan como entidades colaboradoras en los términos de la LGS, interviniendo en la gestión de estas subvenciones sin que ello suponga la entrega y distribución de los fondos[43]. Para ello el ITJ tiene suscritos convenios en los términos establecidos en el art. 16 de la LGS con las ADR´s con 5 de las 8 CCAA, en concreto, con Aragón, Principado de Asturias, Andalucía, Castilla y León y Castilla- La Mancha.

Al igual que sucede en la línea de infraestructuras, el ITJ ha continuado la gestión de los expedientes no liquidados de los marcos mineros antiguos con la gestión de las ayudas del marco de ZTJ, con una dificultad añadida pues el organismo ha realizado una convocatoria en 2023 de ayudas a cuencas mineras posterior a la convocatoria de zonas de transición justa. En concreto, en marzo de 2023 se realiza la convocatoria de proyectos empresariales en ZTJ, y antes de su resolución, -que

[41] Orden TED/1293/2020 y Orden TED/1294/2020.
[42] Orden TED/1239/2022 y Orden TED/1240/2022 con convocatoria en marzo de 2023, propuesta de resolución provisional de 22 de diciembre de 2023 y resolución de concesión definitiva en junio y julio de 2024.
[43] Las ADR son entidades públicas dedicadas a la promoción económica y de la empresa en las CCAA.

no se produce hasta mediados de 2024-, se realiza la convocatoria de 2023 de proyectos empresariales en cuencas mineras en diciembre de dicho ejercicio[44].

En el cuadro siguiente se presentan algunas de las principales características de las ayudas del marco de ZTJ y de las zonas mineras del Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo sostenible de las comarcas mineras 2019-2027.

CUADRO Nº 9 - PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES EN CUENCAS MINERAS Y ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA

Municipios de cuencas mineras	Municipios de las zonas de transición justa
Orden TED/1293/2020 y TED/1294/2020 que aprueban las bases reguladoras para pequeños proyectos y proyectos empresariales respectivamente (Marco minero 2019-2027)	Orden TED/1239/2022 y TED/1240/2022 que aprueban las bases reguladoras para pequeños PPEE y PPEE respectivamente
251 municipios de las cuencas mineras de 4 CCAA (1)	197 municipios de las 15 ZTJ de 8 CCAA
En el Marco minero 2019-2027 se han realizado dos convocatorias: (1) Convocatoria 2021: 27 millones de euros (20 en PPEE y 7 en pequeños PPEE); (2) Convocatoria 2023: 28 millones de euros (24 en PPEE y 4 en pequeños PPEE) (sin resolución)	Solo se ha realizado hasta la fecha la convocatoria 2023: 50 millones de euros (40 en PPEE y 10 en pequeños PPEE)
Objetivo genérico de potenciar actividades económicas alternativas con la consiguiente generación de nuevos puestos de trabajo o mantenimiento de los ya existentes	Se mantiene el mismo objetivo genérico
Objetivos específicos de creación o mantenimiento de empleo definidos para cada proyecto para determinar el importe de la subvención	Objetivos específicos de creación o mantenimiento de empleo definidos para cada proyecto para determinar el importe de la subvención. En los pequeños PPEE de ZTJ solo se exige mantenimiento de empleo.
Cofinanciación con fondos nacionales	**Cofinanciación con el Fondo de Transición Justa o fondos nacionales**
Cuantía de la ayuda es el menor de los siguientes componentes: 1) Porcentaje máximo de ayuda en función del tamaño de la empresa y de la ubicación del proyecto (Mapa de ayudas regionales); 2) Cuantía establecida en convocatoria por puesto creado	Cuantía de la ayuda: Suma del componente de inversión (en función de la intensidad bruta de la ayuda y el tamaño de empresa limitada al 50 % del límite máximo de intensidad aplicable según el mapa de ayudas regionales) y componente empleo (por el número y características del empleo comprometido)
No se establecen limitaciones o condiciones en los importes de ayudas por territorios	**Se establece un límite de cuantía máxima por el cual ninguna ZTJ puede superar el 25 % de la cuantía total adjudicada**. Además, se señala que, si se agota el presupuesto sin recibir financiación alguna/s ZTJ, se incorpora el proyecto con mayor puntuación de estas y se descartan los proyectos con menor puntuación previamente seleccionados, en orden ascendente de puntuación, hasta el límite presupuestario establecido en la convocatoria
Acreditación del cumplimiento de las condiciones y realización de la actividad mediante opciones de justificación de los arts. 72 y 74 RGS (cuenta justificativa con memoria de actuación y memoria económica, y cuenta justificativa mediante informe auditor, respectivamente).	**Simplificación del régimen de justificación al preverse el régimen simplificado para los costes indirectos en proyectos de coste total inferior a 200.000 euros**

Fuente: Elaboración propia
Notas: (1) Municipios de los Anexos I y II de la Orden TED/1293/2020 y Orden TED/1294/2020 del Marco 2019-2027 para cuencas mineras coinciden con los municipios de los Anexos I y II de la Orden IET/1157/2014 y Orden IET/1158/2014 del Marco 2013-2018 para cuencas mineras. Por tanto, hay continuidad en los municipios que son apoyados entre ambos marcos.

[44] Ver gráfico n.º 4.

En el importe de la ayuda se incluye un módulo por empleo creado o mantenido que han variado significativamente en las convocatorias más recientes, sin que se hayan aportado estudios acreditativos en los que se sustente o se justifique que su modificación atiende a análisis de impacto o de eficacia de la ayuda[45].

II.5.2. Análisis de los expedientes a proyectos empresariales en cuencas mineras

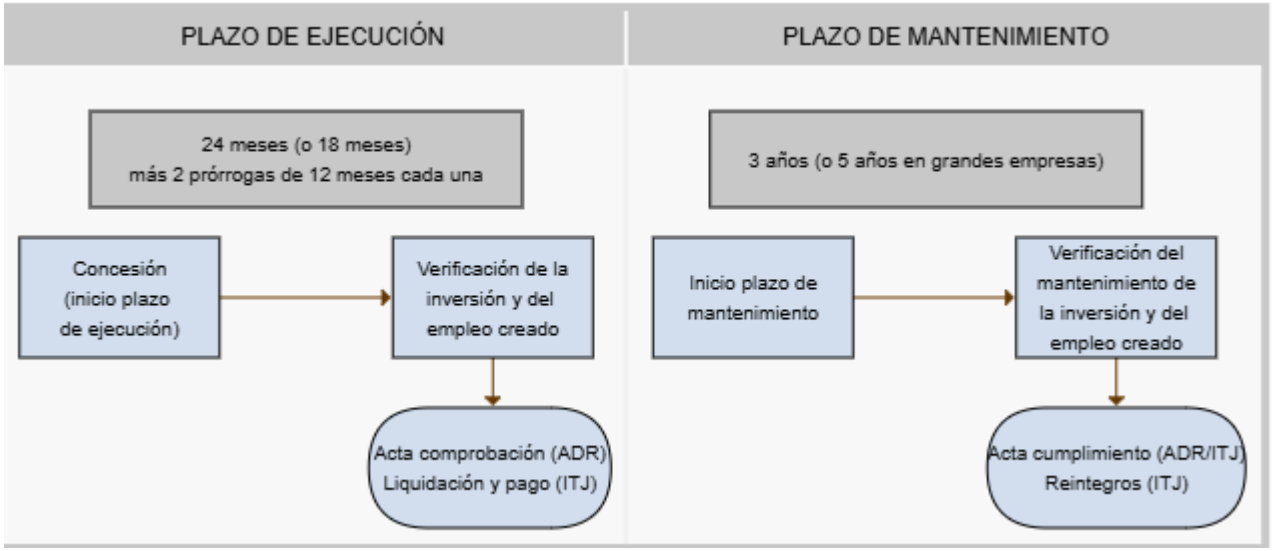
Los expedientes de proyectos empresariales tienen una vida prolongada que requiere de la intervención del ITJ en diferentes momentos, lo que confiere cierta complejidad para su gestión. Así, se puede distinguir: 1) una fase de verificación de la justificación de la inversión y de la creación de empleo, que da lugar a la firma del acta de comprobación y el pago de la subvención, y 2) otra fase de verificación de mantenimiento de la inversión y el empleo. Entre ambas fases media al menos un plazo de 3 años (5 en el caso de grandes empresas).

Los proyectos financiados tienen un plazo para proceder a la creación de empleo y para la puesta en funcionamiento de la inversión (plazo de ejecución) de 24 y 18 meses (en pequeños), que pueden ampliarse a solicitud de los beneficiarios en dos ocasiones de hasta 12 meses cada una[46]. Transcurrido dicho plazo de ejecución, el ITJ procede a la comprobación de la justificación aportada, y se emite la correspondiente acta de comprobación realizándose el pago de la subvención. En ese momento comienza para el beneficiario otro periodo de 3 años (5 años en el caso de grandes empresas) durante el que debe mantener la inversión financiada y el empleo creado. Finalizado dicho plazo, de nuevo se realizan labores de verificación del mantenimiento de ambos componentes por el ITJ. Si como resultado de esta verificación se comprueba que una u otra variable no se ha mantenido, se inicia el correspondiente procedimiento de reintegro.

[45] En la convocatoria de cuencas mineras de 2021 se presenta un módulo en el margen de 15 a 60 miles de euros por empleo creado (convocatoria de fecha 16/04/2021 y resolución 27/12/2021). Dichos importes disminuyen en la convocatoria de proyectos empresariales de ZTJ a un margen de 7,5 a 30 miles de euros por empleo creado (convocatorias de 03 y 13 de marzo de 2023 y resolución 05/07/2024), para volver a incrementar en la convocatoria de cuencas mineras de 2023 de 75 a 130 miles de euros por empleo creado (convocatoria de fecha 21/12/2023 y sin resolución a la realización de esta fiscalización).

[46] Esta limitación en la solicitud de prórroga se incluyó por primera vez en las bases reguladoras Orden TED/1293/2020 y Orden TED/1294/2020 del Marco 2019-2027. Las bases reguladoras de las ayudas de los marcos de minería anteriores no preveían dichas limitaciones.

GRÁFICO N.º 7 - ESQUEMA DE GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES



Fuente: Elaboración propia

Al cierre del ejercicio 2023 se mantienen vivos 483 expedientes (165 expedientes de PPEE y 318 expedientes de pequeños PPEE), de los que la gran mayoría (el 78 y el 71 %, respectivamente) correspondían con las convocatorias anteriores a la última realizada en 2021 y, en particular, un 29 (el 12 %) eran de convocatorias anteriores a 2018. Esto se explica porque en los proyectos empresariales anteriores no se limitaba la posibilidad de solicitar prórrogas en los plazos para acometer la inversión o crear el empleo comprometido, por lo que los plazos finales de ejecución fueron muy extensos en muchos proyectos y con ellos los plazos finales para verificar el mantenimiento de la inversión y el empleo comprometido. La muestra de expedientes analizados se encuentra en el anexo 6.

Las actuaciones de verificación de la inversión que dan derecho al pago son ejecutadas por las ADR. La remisión de información entre el ITJ y las ADR, así como los trabajos de verificación de las ADR, se realizan al margen de la aplicación de gestión de subvenciones, lo que requiere la incorporación manual por el ITJ de los resultados de las revisiones que realizan las ADR en SIGTA. No se ha abordado la elaboración de un documento en el que se detallen los criterios para el análisis de la documentación justificativa que garantice su aplicación homogénea por las diferentes ADR.

No se elabora la memoria de actuación a la que se refieren los arts. 72 y 74 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones (RGS).

No ha sido práctica del ITJ solicitar al perceptor la presentación de la justificación en plazo (solo en los expedientes n.º 8, 11, y 12 del Anexo 6 la justificación se ha aportado dentro de las fechas previstas), y en los expedientes n.º 5 y 9 se ha aceptado un informe auditor del art. 74 RGS para la justificación de las ayudas a pesar de no estar previsto en las bases reguladoras[47].

Las actuaciones de verificación posteriores al pago relativas al mantenimiento de la inversión y del empleo son realizadas por personal propio del ITJ, por el medio propio ISDEFE y por las ADR. Los

[47] Esta deficiencia ya se puso de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas aprobado en 2020, pero se entiende subsanada pues la presentación de informe de auditor pasa a contemplarse en las bases reguladoras posteriores al citado Informe aprobadas por Orden TED/1293/2020 y Orden TED/1294/2020.

convenios asignan tales actuaciones a las ADR, sin embargo, solo la del Principado de Asturias lo hace, contraviniendo lo establecido en los convenios.

Los plazos para resolver sobre el cumplimiento del mantenimiento se dilatan notablemente respecto al plazo final. Esto puede resultar gravoso en caso de que finalmente se solicite reintegro a los beneficiarios, pues estos deben proceder a las devoluciones varios años después de ejecutar los proyectos, cuestión a la que contribuye la propia dinámica o diseño de estos proyectos, al prever plazos de mantenimiento de 3 años, pero también las dilaciones entre la fecha final de mantenimiento de los compromisos y la fecha de finalización de las verificaciones del ITJ. En concreto en los 9 expedientes analizados (todos ellos proyectos empresariales de las convocatorias del 2014 y 2015) en ninguno de ellos este plazo es inferior al año. El siguiente cuadro detalla ese plazo por proyecto.

CUADRO Nº 10 – PLAZOS DE VERIFICACIÓN DEL MANTENIMIENTO DE LOS COMPROMISOS

Proyecto	Fecha de pago de la subvención	Fecha de mantenimiento (a)	Fecha de Acuerdo ITJ (b)	Resultado de la verificación de mantenimiento	Plazo (b-a) (días)
2014-0030	18/06/2019	31/08/2020	24/02/2023	Cumplimiento	907
2015-0039	21/12/2017	31/07/2020	17/02/2023	Cumplimiento	931
2014-M015	15/10/2019	31/12/2021	01/03/2023	Cumplimiento	425
2015-M044	09/01/2018	31/08/2021	07/02/2023	Cumplimiento	525
2015-M018	28/05/2019	31/08/2021	01/10/2022	Reintegro	396
2015-M021	24/05/2019	31/08/2021	01/03/2023	Reintegro	547
2015-M075	23/12/2019	31/08/2021	25/04/2023	Reintegro	602
2015-M082	03/01/2019	31/08/2021	28/09/2022	Reintegro	393
2015-M086	07/08/2018	31/08/2021	01/10/2022	Reintegro	396

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada por la Entidad.

La aplicación SIGTA envía un recordatorio por correo electrónico al técnico que tiene asignado cada expediente al finalizar el plazo de mantenimiento de la inversión y del empleo, pero a partir de dicho aviso, la aplicación no mantiene viva la alerta en el caso de que el proceso de verificación del mantenimiento se alargue, ni prevé una cadena de avisos a los supervisores de los técnicos. Además, las actuaciones de revisión del mantenimiento se realizan al margen de la aplicación SIGTA y la remisión de la información entre el ITJ y el personal del medio propio ISDEFE y las ADR se realiza a través de espacios compartidos en red[48], sin que exista un procedimiento automatizado que permita conocer y controlar la situación de los expedientes. Todas estas circunstancias favorecen el riesgo de dilación de los procedimientos y del cobro del reintegro.

De hecho, del listado de expedientes en situación de reintegro se desprende que en tres proyectos se ha incumplido el plazo máximo previsto en el art. 42.4 LGS para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro, que podría alcanzar hasta un importe de *243.947 euros*[49].

[48] En concreto, según el procedimiento aportado por la entidad elaborado por ISDEFE para regular las actuaciones a realizar por sus técnicos en relación con la verificación del mantenimiento de los compromisos, la actuaciones se plasman en hojas de trabajo ofimáticas y en carpetas en la red compartida con el personal del ITJ, señalando el procedimiento remitido que esta "será la principal vía de transferencia del trabajo de ISDEFE al ITJ, quién podrá disponer de él para su revisión y control y, posteriormente, para llevar a cabo cualquier gestión exclusiva del propio Instituto, como son las labores de envío a la firma de un documento, la propia firma, el registro o la remisión a la entidad que corresponda".

[49] Se trataría de los proyectos 2003-0161; 2005-0170; 2006-0020. Al proyecto 2003-0161 correspondería un importe de 87.977 por intereses de demora; al proyecto 2005-0170 un importe de 113.183 euros por intereses de demora; y al proyecto 2006-0020 un importe de 42.786 euros, de los cuales 34.895 son principal y el resto intereses de demora.

II.5.3. Análisis del procedimiento de concesión de proyectos empresariales en zonas de transición justa

Paralelamente a la gestión de los expedientes de proyectos empresariales de cuencas mineras de las convocatorias anteriores el ITJ inició la gestión de la línea de proyectos empresariales que financia en parte con el nuevo Fondo de Transición Justa europeo.

El marco regulatorio de estas ayudas se contiene en la Orden TED/1240/2022 y la Orden TED/1239/2022, de 14 de diciembre, por las que se regulan las bases reguladoras y se realiza las convocatorias de PPEE y pequeños PPEE por importe de 40.000 y 10.000 miles de euros respectivamente. Las resoluciones de concesión no se producen hasta 19 de junio y 5 de julio de 2024 excediéndose en más de 7 meses el plazo máximo previsto en las bases reguladoras para dictar y publicar la resolución de los expedientes[50]. Se ha analizado respecto de esta convocatoria el procedimiento de concesión, principalmente, mediante el examen en detalle de los expedientes incluidos en el cuadro 2 del anexo 7.

Se concedieron ayudas por importe de 37,8 millones de euros (38 proyectos) y 8,5 millones (106 proyectos) en PPEE y pequeños PPEE, respectivamente. Ninguna de las convocatorias define una puntuación mínima para resultar beneficiario, aunque las BBRR prevén dicha posibilidad. Así, de esos 106 pequeños proyectos beneficiarios, 32 se asignaron con puntuaciones por debajo del 30 % del total posible. Dicha práctica permite que se puedan financiar proyectos de baja calidad.

Al igual que para la convocatoria de infraestructuras de ZTJ, ha habido una alta tasa de subsanación de las solicitudes (del 86 y el 94 %)[51], lo que supone una importante carga para los servicios de gestión del ITJ, y comprometen una gestión más eficiente de las subvenciones.

Atendiendo al resultado de la concesión, todas las ZTJ tienen proyectos beneficiarios, siendo las ZTJ de Aragón y Guadiato (Andalucía) las que más ayudas recibe superando el 21 % del importe total concedido cada una. Por CCAA, destaca Andalucía, que con sus 3 ZTJ acumula un total del 32 % del importe de las ayudas concedidas. Por el lado contrario, ha de señalarse la ZTJ de Alcudia que no recibe ayuda y las ZTJ de Guardo Velilla y La Robla, ambas de Castilla y León, que solo reciben ayudas para pequeños PPEE y por un importe acumulado del 0,05 % y 1 %, respectivamente, del total. Estos datos se presentan en detalle en el cuadro 1 del anexo 7.

Cabe destacar que, si bien los proyectos financiados presentan compromisos de mantenimiento o de creación de empleo, el ITJ se limita a comprobar si dichos compromisos se han mantenido una vez finaliza este, como parte de su procedimiento de verificación y gestión de las subvenciones. Sin embargo, no consta que dichos datos sean empleados por la entidad para valorar la eficacia de sus ayudas y la continuidad de las mismas.

El sistema de valoración de las solicitudes presentadas se realiza de conformidad con lo previsto en las BBRR en tres fases: 1) fase de preevaluación que realiza el órgano instructor del ITJ en la que se verifica si se cumplen los requisitos para ser beneficiario; 2) una evaluación por las ADR en el que se analiza su viabilidad técnica, económica y financiera conforme a los criterios de priorización previstos en la convocatoria y 3) informe final de evaluación por el comité de evaluación. De la información aportada se observa que de las actuaciones realizadas por el órgano instructor del ITJ no queda constancia de los técnicos que las ejecutan, ni en relación con la preevaluación ni en relación con la revisión y, en su caso modificación, de las puntuaciones asignadas por las ADR

[50] En las BBRR se establece que el plazo máximo para dictar y publicar la resolución de los expedientes será de seis meses a partir de la finalización del plazo para la presentación de las solicitudes, de acuerdo con la disposición adicional novena de la LGS. El cierre de las convocatorias de PPEE y pequeños PPEE se produce el 8 y 16 de mayo de 2023, respectivamente.

[51] En la convocatoria de PPEE se presenta 126 solicitudes y se subsanan 109; en la convocatoria de pequeños PPEE se presentan 224 solicitudes y se subsanan 211.

en sus informes de viabilidad técnica, económica y financiera, a efectos de garantizar la separación de funciones entre valoración de solicitudes y valoración de la justificación de los proyectos.

Además, en la práctica no existe una delimitación clara de las tareas entre las distintas fases del párrafo anterior. Así por ejemplo la determinación del importe de la inversión mínima (requisito de la fase de preevaluación) la realiza finalmente la correspondiente ADR en la segunda fase de evaluación.

En la documentación de los expedientes no queda constancia de las acciones de revisión de la no concurrencia con otras ayudas en cada proyecto, aunque el ITJ ha afirmado que realiza consultas a la BDNS previamente a la concesión y al pago.

II.6. SUBVENCIONES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN AMBIENTAL

II.6.1. Principales características de las subvenciones a actuaciones de restauración ambiental del ITJ

La Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010[52], relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas no competitivas, establece un marco de ayudas a la industria del carbón y, específicamente, para cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España, en adelante Plan de Cierre. Mediante la Orden IET/594/2014, de 10 de abril, se aprueban las bases reguladoras de las ayudas en régimen de concurrencia competitiva, que se canalizaron por el IRMC y posteriormente por el ITJ, y que financian parcialmente obras adicionales de seguridad en el interior de la mina, así como para la rehabilitación de antiguas zonas de extracción de carbón o de costes de la nueva puesta en cultivo de la superficie. El ámbito temporal establecido para estas ayudas es del 1 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2025, siendo los beneficiarios las empresas mineras.

A pesar de este apoyo financiero, no todas las empresas incluidas en el Plan de Cierre han completado las obras de restauración en sus unidades de producción. A través del proyecto de inversiones C10.I1.P01 que incluye el "Plan de restauración ambiental para explotaciones mineras en cierre o abandonadas y terrenos deteriorados junto a centrales térmicas" del PRTR se da apoyo financiero a actuaciones de restauración ambiental en pasivos mineros ambientales pendientes.

A diferencia del anterior marco de apoyo, son beneficiarias de dichas ayudas las CCAA de Castilla León, Aragón y del Principado de Asturias -que son las responsables subsidiarias- para financiar los proyectos en zonas degradadas a causa de la minería del carbón en las unidades de producción de empresas en concurso de acreedores o liquidación incluidas en la ya citada Decisión de la Unión Europea 2010/787/UE del Consejo. Se financian actuaciones para la rehabilitación del espacio natural y restauración de pasivos ambientales afectados por el aprovechamiento del carbón y su adecuación para los usos finales del suelo como espacio natural, agrícola, de ocio, suelo industrial u otros que se hubieran previsto, alcanzando el 100 % del coste del proyecto, incluidos los costes de redacción y dirección del proyecto. El marco regulatorio de estas ayudas se contiene en el Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa de ayudas para la

[52] Los objetivos conforme a lo dispuesto en la Decisión 2010/787/UE eran ayudar al cierre, como muy tarde el 31 de diciembre de 2018, de las últimas empresas mineras de carbón que permanecían en funcionamiento en el sector del carbón español, cubriendo las pérdidas de producción derivadas del funcionamiento de las unidades de producción en el período 2011-2018; y por otro lado conceder ayudas para cubrir costes excepcionales derivados del cierre definitivo de las unidades de explotación en el período 2011-2018.

restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética en el marco del PRTR correspondiente a proyectos de zonas degradadas a causa de la minería del carbón.

La cuantía destinada a los 7 proyectos de restauración financiados a través de fondos PRTR ha alcanzado el importe de 147,5 millones de euros. El importe de las actuaciones de restauración financiadas anteriormente desde la convocatoria de 2014 hasta la actualidad ha sido de 67,3 millones para 13 proyectos, de los cuales 4 están en fase de ejecución, 3 proyectos no han recibido finalmente subvención, y en el resto los pagos efectuados ascienden a un importe de 36,2 millones.

El ITJ no disponía de un catálogo actualizado de las obras de restauración o rehabilitación pendientes en las unidades de producción incluidas en el Plan de Cierre porque las labores de restauración son competencia de las CCAA como responsables subsidiarias. La ausencia de un catálogo de las obras pendientes no permite al ITJ realizar una planificación y la ejecución del marco financiero de apoyo a las labores de restauración[53].

[53] El ITJ ha señalado que la SG Minas de la DG de Política Energética y Minas gestiona y publica en la web del MITECO un Inventario de instalaciones de residuos mineros clausuradas y peligrosas en España, que incluye las instalaciones del carbón, en cumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 975/2009, si bien no se ha acreditado que se haya tenido en cuenta ningún instrumento de esta naturaleza para la planificación de las actuaciones financiadas.

CUADRO Nº 11 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN

Ayudas costes excepcionales	Ayudas restauración ambiental PRTR
Orden IET/594/2014, de 10 de abril, se aprueban las bases reguladoras	Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa
Concurrencia competitiva con convocatorias en 2014, 2015, 2016, 2017, 2019 y 2020	**Concesión directa** con carácter excepcional, atendiendo al carácter singular por las excepcionales circunstancias de las ZTJ derivadas de la pandemia provocada por la COVID-19, y dado que concurren razones de interés público, económico y social que determinan la improcedencia de su convocatoria pública
Financiación de 13 proyectos por importe de **67,3** millones de euros.	Financiación de 7 proyectos por importe de **147,5** millones de euros
Las **beneficiarias son las empresas mineras** del Plan de Cierre del Reino de España	Las **beneficiarias son las CCAA** de Principado de Asturias, Castilla y León y Aragón
Cofinanciación de los proyectos	**Financiación total** de los proyectos
Actuaciones en minas subterráneas y a cielo abierto	**Actuaciones a cielo abierto**
Sin objetivos definidos	Definición de objetivos genéricos: 1) Financiar los proyectos de restauración y 2) Mitigar la difícil situación laboral y social en estas zonas como consecuencia de los cierres y las dificultades añadidas a consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19
Sin sistema de **indicadores**	**Indicadores: hectáreas restauradas/hectáreas equivalentes y empleo creado**
Justificación: 1) Justificación de la realidad de la actividad y 2) Justificación económica de la inversión	Justificación: 1) Cumplimiento de hitos y objetivos y 2) Justificación de la realidad de la actividad, 3) Justificación económica de la inversión
No hay instrumentos de seguimiento	Sistema de seguimiento a través de las Comisiones de seguimiento trimestrales para el monitoreo continuo

Fuente: Elaboración propia a partir del marco regulatorio de las ayudas y la información aportada por la Entidad

II.6.2. Análisis de los expedientes de ayudas para la restauración y rehabilitación ambiental

Los expedientes sin liquidar a lo largo de 2023 se detallan en los cuadros 1/2 y 2/2 del anexo 8. Se ha analizado los expedientes de costes excepcionales n.º 1, 3 y 4 del cuadro 1/2 del anexo 8 y los expedientes n.º 1 y 4 del cuadro 2/2 del anexo 8 de los proyectos de restauración de PRTR.

En relación con la verificación de la concurrencia de subvenciones, en las ayudas de la línea de costes excepcionales del 2014 se prevé la presentación de la declaración responsable en la solicitud de la ayuda, pero no tras la ejecución del proyecto y pago, fase en la que no queda constancia de las verificaciones realizadas, como pudiera ser la consulta a la BDNS. En la línea de restauración de PRTR tampoco se determinan las medidas que se aplicarán por el ITJ para evitar la doble financiación.

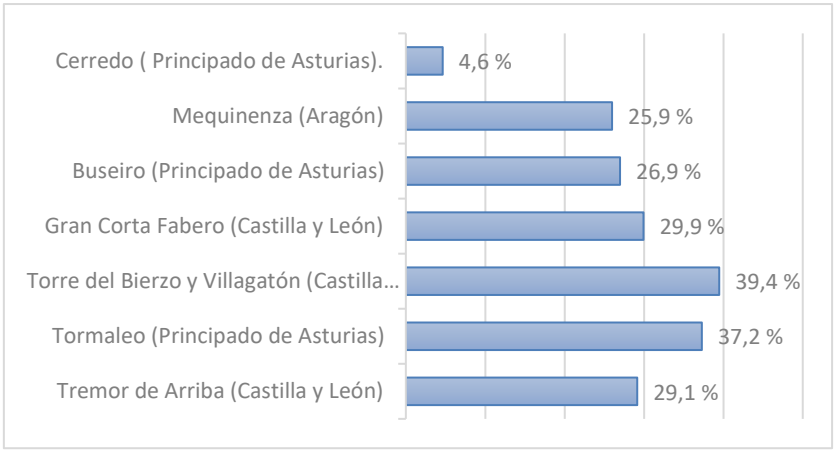
La regulación de las ayudas de restauración de 2014 no contempla la obligación por parte de los beneficiarios de dar la adecuada publicidad al origen de la financiación de las obras, no cumpliéndose lo previsto en el art. 18.4 de la LGS y art. 30 RGS en relación con el contenido que deben incluir las bases reguladoras.

En relación con el ritmo de ejecución de los proyectos de restauración de PRTR, el real decreto que regula estas ayudas establece los hitos y objetivos de las ayudas. Se fija como objetivo (CID n.º 143) la restauración de 2.000 hectáreas, y unos hitos para realizar el pago de las ayudas a las CCAA

que, tras su cumplimiento, la totalidad de las ayudas están transferidas a las CCAA a fecha de 31 de diciembre de 2023[54].

Las previsiones del ritmo de avance de las obras a 31 de diciembre de los cronogramas presentados por las CCAA no han sido cumplidas en ninguno de los proyectos, pudiéndose hablar de un retraso generalizado (datos incluidos en el cuadro 2/2 del anexo 8). Así, el grado de ejecución del conjunto de las obras a 31 de diciembre de 2023 era del 28 %, frente al 59 % previsto a dicha fecha. Como puede verse en el gráfico nº 8, destaca las obras de Cerredo en el Principado de Asturias con un grado de ejecución de tan solo el 4 %.

GRÁFICO N.º 8 - GRADO DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LOS PROYECTOS DE RESTAURACIÓN PRTR



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en la entidad (cuadro 2/2 del anexo 8)

En relación con el objetivo de empleo creado por año, el seguimiento se realiza sobre los datos aportados por la empresa empleadora (TRAGSA) atendiendo al número de jornadas equivalentes de los contratados, lo que permite observar que se están cumpliendo los objetivos en el proyecto de Mequinenza (Aragón), Tormaleo, Buseiro, Torre del Bierzo y Villagatón, mientras que aún no se ha alcanzado en Cerredo, Gran Corta Fabero y Tremor de Arriba por el retraso en la ejecución de las obras.

II.7. AYUDAS SOCIALES (BAJAS INDEMNIZADAS, PREJUBILACIONES Y AYUDAS DE FORMACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS)

II.7.1. Ayudas por prejubilaciones y bajas indemnizadas

Las ayudas sociales por costes laborales tienen como finalidad mitigar las consecuencias sociales y regionales del cierre de las minas de carbón. Se trata de ayudas previstas en la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010 y de las que los beneficiarios son las empresas mineras, si bien el ITJ las abona directamente a los trabajadores de las empresas mineras. Se distingue entre ayudas por prejubilaciones, en las que el trabajador recibe el salario

[54] Se prevé como hito que la inversión deberá estar en curso antes del mes de diciembre de 2022 de forma que las CCAA deberán haber comprometido el 70 % del gasto antes de esa fecha, y antes del 30 de junio de 2023 deberán haber autorizado el gasto del 30 % restante. Las CCAA han justificado el cumplimiento de dichos hitos mediante la adjudicación en las fechas señaladas (con la firma de los encargos para la redacción de proyectos y ejecución de obras a TRAGSA en todos los casos, y a distintas empresas públicas en cada comunidad autónoma para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras).

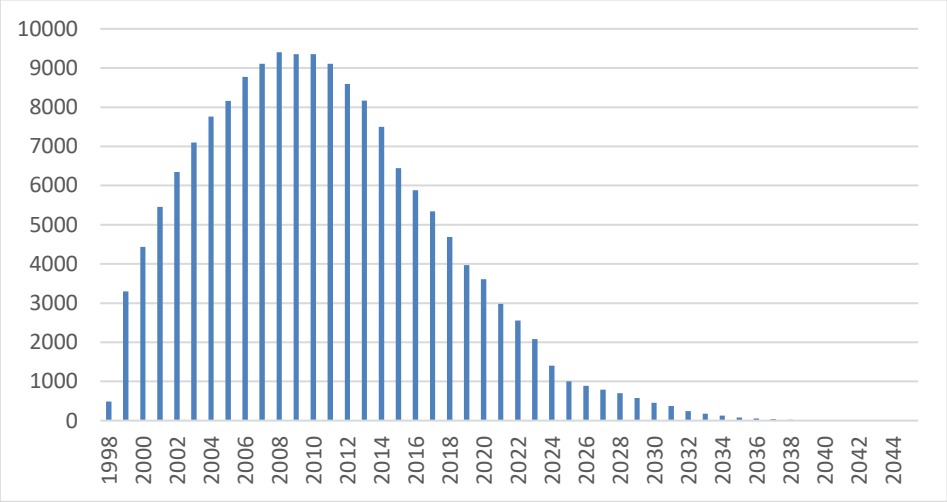
bruto garantizado más las cotizaciones correspondientes mensualmente hasta la edad de jubilación ordinaria, y las bajas indemnizadas, que son de pago único.

El ITJ es el responsable de la tramitación y gestión de ambos tipos de ayudas para lo que cuenta con un servicio contratado de asistencia técnica para realizar funciones de gestión de los pagos de los importes netos de las ayudas por costes laborales a cada uno de los trabajadores perceptores de las prestaciones financiadas con estas ayudas, y abarca la práctica de las oportunas retenciones fiscales, el cálculo e ingreso de las correspondientes cuotas por cotizaciones a la Seguridad Social, así como labores de asesoramiento a los trabajadores que perciben dichas cuantías.

El ITJ dispone de un procedimiento escrito que abarca la gestión que realiza y las actuaciones que ha de ejecutar la empresa colaboradora contratada en el que se especifican los procesos a realizar ante eventuales contingencias como pagos indebidos, gestión de reintegros, modificaciones etc. En dicho procedimiento se identifican las labores de control que el ITJ realiza sobre los trabajos contratados. Se ha analizado el procedimiento y se ha realizado la prueba en detalle de la gestión de la nómina de los meses de julio y septiembre de 2023, no obteniéndose incidencias.

La gestión de estas ayudas se inició por el IRMC desde su creación durante la vigencia del Plan de Carbón 1998-2006, y se extinguirán una vez todos los trabajadores adheridos alcancen la edad de jubilación ordinaria que se prevé se produzca en el ejercicio 2044. El importe de las ayudas por prejubilaciones en 2023 ha sido de 85,4 millones de euros, con un total 2.080 trabajadores de alta en el ejercicio. La evolución prevista de estas ayudas se presenta en el gráfico siguiente:

GRÁFICO Nº 9 - EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREJUBILADOS



Fuente: Elaboración por ITJ.

II.7.2. Ayudas a la formación y a la empleabilidad de las personas

La ETJ fija como un eje prioritario la formación profesional verde con diversas acciones con las que se prevé dar respuesta desde la formación profesional del sistema educativo y las políticas activas de empleo a los procesos de transformación derivados de la ecologización de la economía.

El Acuerdo de la Minería 2019-2027 suscrito en octubre de 2018 recogía la necesidad de articular ayudas para las personas afectadas por los procesos de reconversión en un marco de formación, reconversión e inserción. La DA 2ª del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas

mineras prevé la creación de una bolsa de trabajo para excedentes de la minería de carbón (en adelante Bolsa de minería) cuya gestión corresponde al ITJ y a la que pueden acceder los trabajadores excedentes de la minería del carbón que no sean perceptores de prestaciones sociales financiadas con cargo a las ayudas sociales por costes laborales para trabajadores de edad avanzada, incluidos los trabajadores de las subcontratas vinculadas a la minería del carbón. A través de dicha bolsa se facilita el acceso a cursos formativos y de orientación que favorezcan su incorporación al mercado laboral.

Por su parte, el Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre suscrito en abril de 2020 recoge, entre los compromisos de las partes, un plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral de trabajadores en las zonas afectadas.

El apoyo a la formación se ha realizado por el ITJ a través de la mencionada bolsa de la minería y la posterior bolsa de centrales térmicas. El estado de su gestión a la fecha de fiscalización ha permitido conocer los resultados de la primera de ellas, así como analizar los aprendizajes obtenidos de sus resultados a la hora de implantar la segunda de ellas.

La ETJ enuncia como eje prioritario F la formación profesional verde con 8 acciones. Entre ellas se prevé 1) la revisión de los currículos de la enseñanza primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y enseñanza universitaria, así como del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el Catálogo de Títulos de Formación Profesional (acción F2); 2) la elaboración conjunta para jóvenes entre los ministerios con competencias en las áreas de educación y trabajo de títulos y certificados de profesionalidad en los sectores ligados a la transición ecológica y promover una Formación Profesional Dual de calidad entre empresas de sectores verdes y jóvenes en formación (acción F4); o 3) promover la transición justa en la Educación Superior (Ciclos Formativos de Grado Superior y Educación Universitaria) y 4) elaborar un plan de formación profesional que permita contar con el personal cualificado que requiere asegurar la seguridad y el desmantelamiento de las centrales nucleares dentro de un plan de cierre nuclear ordenado (acción F8).

Las medidas formativas previstas en dicho eje quedan fuera del ámbito de acción y competencia del ITJ. Su implementación e integración en la ETJ requeriría de sistemas de cogobernanza en los que participen las administraciones competentes en la materia (educación y trabajo fundamentalmente). El Estatuto del ITJ no preveía representantes de las administraciones con tales competencias la composición del Consejo Asesor.

II.7.2.1. BOLSAS DE TRABAJO EN LAS CUENCAS MINERAS

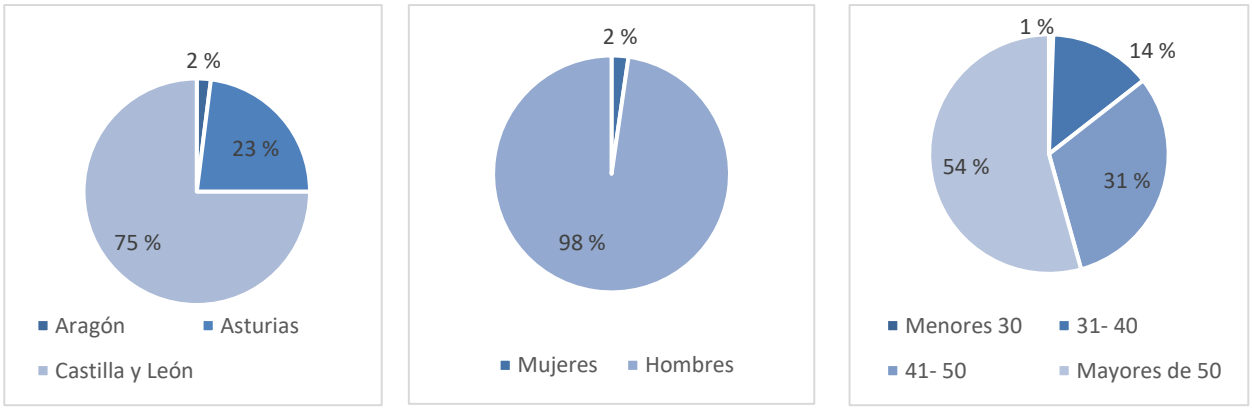
Podían acceder a la bolsa de trabajo de minería los trabajadores afectados por el cierre de la minería del carbón que no sean perceptores de prestaciones sociales financiadas con cargo a las ayudas sociales por costes laborales para trabajadores de edad avanzada, incluidos los trabajadores de las subcontratas vinculadas a la minería del carbón. Los trabajadores inscritos se les ofrecería acceso a cursos formativos y de orientación que favorecieran su incorporación al mercado laboral y de acciones de acompañamiento para la inserción laboral.

El ITJ identificó 471 potenciales candidatos a participar en dicha bolsa de las comarcas y municipios de la minería del carbón de las CCAA de Castilla y León, Aragón y Principado de Asturias. Para la gestión de la bolsa de trabajo de la minería se contrató a una empresa especializada para realizar el servicio de acompañamiento a la inserción en el mercado laboral, que consistía en facilitar el acceso a cursos formativos y de orientación laboral que favorecieran la incorporación al mercado de trabajo[55]. Estos servicios finalizaron el 10 de diciembre de 2023.

[55] Contratación de fecha 11 de junio de 2021 mediante procedimiento negociado de un servicio de acompañamiento a la inserción en el mercado laboral de trabajadores excedentes del sector de la minería del carbón, inscritos en la bolsa de trabajo del ITJ, por un importe máximo de ejecución de 1.912.500 euros (con IVA) y plazo de ejecución de 30 meses. El importe total de las obligaciones reconocidas totales entre los años 2021 a 2023 por este servicio ha sido de 627.046 euros (con IVA).

La prestación de este servicio tenía una primera fase de adscripción para conseguir la adhesión al programa de formación e inserción del mayor número de candidatos potenciales identificados por el ITJ. En concreto, tras dicha fase, de los 471 candidatos potenciales identificados por el ITJ se obtuvo la adscripción al servicio de un total de 308 personas (un 65 %). Dicho número quedó lejos del objetivo previsto por el ITJ que, según los pliegos, preveía la atención de 450 trabajadores[56], lo que pone de manifiesto una planificación en objetivos alejada de los resultados. Algunos datos sobre la adscripción del personal se presentan en los siguientes gráficos:

GRÁFICO Nº 10 - DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES ADHERIDOS AL SERVICIO DE ACOMPAÑAMIENTO EN LA BOLSA DE MINERÍA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA DE PROCEDENCIA, SEXO Y EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir del informe final de la empresa que ha gestionado el servicio de acompañamiento de fecha enero de 2024.

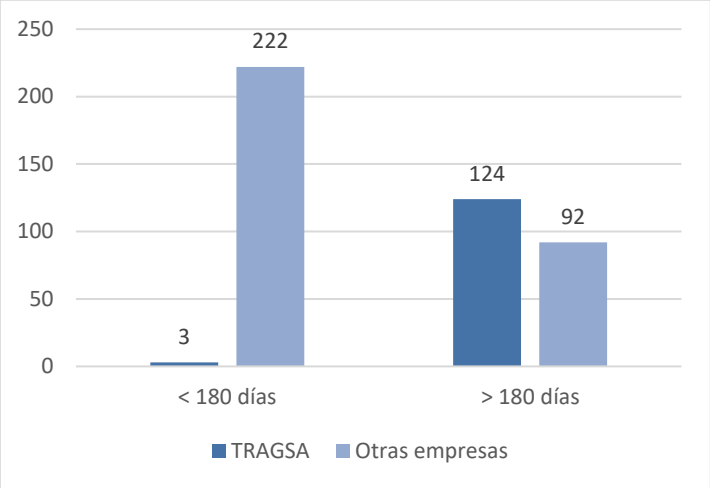
Tras la adscripción se desarrollaron las fases de atención y formación previstas en el contrato en las que participaron un total de 263 trabajadores (un 85 %) de los adscritos. Estas actuaciones consistieron en formación en prevención de riesgos laborales, preparación para los procesos selectivos (elaboración de currículums, entrevistas, redes de contacto, modificaciones del mercado laboral) y seminarios de autoempleo.

Una vez finalizadas las fases anteriores, se inició la fase de inserción laboral que permitió la incorporación de 201 trabajadores de los 308 incluidos en el programa (un 65 %). En dicha cifra se incluye los 109 candidatos que lo fueron en la restauración y rehabilitación de los proyectos PRTR ejecutados por TRAGSA -analizados en el apartado II.6 de este informe-, por lo que su inserción se ha beneficiado de esta inyección puntual de fondos. Según se preveía en el pliego de prescripciones técnicas del contrato, se considera insertados aquellos trabajadores que hubieran obtenido un contrato con una relación laboral de más de 180 días, sin que existan datos de su permanencia posterior y por tanto de los efectos de la durabilidad de los impactos del programa de acompañamiento e inserción.

No obstante, el número de contrataciones ha sido superior, pues en la cifra de trabajadores insertados no se incluye las contrataciones inferiores a 180 días ni se tiene en cuenta si un mismo candidato ha disfrutado de varios contratos en el periodo del servicio. Si atendemos al número de contrataciones estas han sido un total 441, de las cuales 225 han sido de duración inferior a 180 días (un 51 %), y un total de 127 (un 29 %) a través de TRAGSA para las tareas de restauración y rehabilitación financiadas con fondos PRTR.

[56] Cláusulas 6 y 12 de los pliegos de prescripciones técnicas del contrato del servicio de acompañamiento a la inserción en el mercado laboral de trabajadores excedentes del sector de la minería del carbón inscritos en la bolsa de trabajo del ITJ.

GRÁFICO Nº 11 - NÚMERO DE CONTRATACIONES EFECTUADAS EN LA BOLSA DE MINERÍA ATENDIENDO A LA EMPRESA CONTRATANTE Y EL NÚMERO DE DURACIÓN DE LAS CONTRATACIONES



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos incluidos en el Informe final del servicio de acompañamiento de fecha enero de 2024.

Como elemento para la valoración de los efectos de la bolsa, la empresa diseñó unos cuestionarios de satisfacción de calidad que remitió a los 308 participantes, y del que solo obtuvo respuesta de 67, que versaban sobre la satisfacción respecto del servicio prestado por ella (satisfacción con el sistema de acompañamiento o con el consultor asignado).

Los indicadores definidos por el ITJ para evaluar el impacto de los proyectos de formación fue el de 450 candidatos a atender por el servicio de acompañamiento, -que ha quedado muy lejos de los 308 adscritos-, y la inserción del 35 % de los candidatos adheridos, que sí se habría cumplido con los 201 trabajadores insertados.

Las obras de restauración ambiental financiadas con el PRTR han tenido un peso importante en las contrataciones efectuadas, que están orientadas a un tipo de empleo de carácter temporal y financiado con ayuda pública, en vez de a otras labores u oportunidades de negocio con una mayor vocación de continuidad en los municipios que hubiera favorecido el asentamiento de la población y la mejora de los índices de empleabilidad y desarrollo económico.

En actuaciones de formación e inserción puede medirse el impacto atendiendo a la satisfacción de las personas participantes, pero no solo en relación con la calidad del servicio como se ha hecho, sino profundizando en aspectos tales como la mejora de la empleabilidad de los participantes, impacto en la mejora de sus competencias o de su situación laboral, el valor añadido en la zona, o atendiendo a si las expectativas de los participantes se han visto cumplidas con el programa. Para este último elemento es útil la realización de valoraciones iniciales de las personas en cuanto a sus objetivos y expectativas para compararlas con los logros alcanzados tras el servicio de acompañamiento.

Por último, la DA 2ª del RD-Ley 25/2018 señala que la gestión de la bolsa de la minería ha de coordinarse y programarse en el marco de las competencias en materia de formación profesional para el empleo que ostenten las comunidades autónomas implicadas. No consta que dichas actuaciones se estén realizando, con el riesgo de que esta falta de coordinación provoque solapamientos y/o carencias en las materias de formación para un mismo colectivo.

II.7.2.2. BOLSA DE ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA

Una vez cerrada la bolsa de trabajo de minería con la actuación anterior, el ITJ ha reproducido el esquema de apoyo a los trabajadores a través de ayudas de formación e inserción laboral, en esta ocasión, para trabajadores de las nuevas ZTJ. En concreto, se prevé en el C10.I1.P04 del PRTR la realización de un proyecto de ayuda a la búsqueda de empleo y reciclaje profesional de los desempleados (CID n.º 141), con objetivo de 840 personas beneficiarias de asistencia personal en la búsqueda de empleo o de vías individuales de reciclaje profesional para desempleados de ZTJ, y que deberá abarcar como mínimo la instalación y mantenimiento de energías renovables, restauración y gestión medioambiental, y rehabilitación integral y energética de viviendas.

A diferencia de las actuaciones de formación e inserción de la bolsa de minería a las que solo podían acceder los trabajadores de las explotaciones mineras del Plan de Cierre y de sus empresas auxiliares identificados e incluidos en la bolsa de trabajo del ITJ, en este marco de apoyo a las ZTJ no sólo pueden ser beneficiarios los trabajadores de las centrales térmicas y nucleares cerradas o de las empresas auxiliares afectadas inscritos en la correspondiente bolsa de trabajadores del ITJ, sino también se extiende a desempleados de los municipios de las zonas de transición justa inscritos como demandantes de empleo en cualquiera de las Oficinas de Empleo de los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA, con especial atención a colectivos de jóvenes menores de 30 años, mujeres, personas con discapacidad, desempleados de larga duración y personas mayores de 52 años. De esta forma, mientras el anterior marco de ayuda solo afectaba a los trabajadores de las cuencas mineras, esto es, de las CCAA de Aragón, Castilla y León y Principado de Asturias, en este nuevo programa se extiende a 6 CCAA en las que se encuentran 14 ZTJ[57].

Para la gestión de dichos servicios se tramita un contrato dividido en 5 lotes de los que solo se formalizó uno en 2023, que se comenzó a ejecutar en 2024.

En el cuadro siguiente se presenta una comparativa de las características más relevantes de los planes de formación e inserción laboral en las cuencas mineras y en las zonas de transición justa:

[57] No se extiende estas ayudas a la ZTJ de Alcudia, y en la ZTJ de Zorita y Garoña (centrales nucleares) solo se realizan las actividades formativas para obtener certificados de empleabilidad, pero no para la reinserción laboral.

CUADRO Nº 12 - PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS AYUDAS DE FORMACIÓN Y REINSERCIÓN LABORAL EN CUENCAS MINERAS Y ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA

Ayudas formación e inserción en cuencas mineras	Ayudas formación e inserción en zonas de transición justa
Crédito disponible de 1.912 miles de euros (Obligaciones reconocidas de 627 miles de euros del programa 456N)	Crédito disponible para la contratación de 8.990 miles de euros a través del programa 42J del PRTR
Beneficiarios: trabajadores de explotaciones mineras y de empresas auxiliares incluidos en la bolsa de trabajo del ITJ	Beneficiarios: trabajadores de centrales térmicas de carbón, centrales nucleares y empresas auxiliares incluidos en la bolsa del trabajo del ITJ, así como desempleados de las ZTJ
Acciones en 3 CCAA (Aragón, Castilla y León y Principado de Asturias)	Acciones en 7 CCAA en los municipios de 14 ZTJ (1)
Formación en prevención de riesgos laborales y sistemas de acceso al empleo con reinserción laboral	Formación para la obtención de certificado de profesionalidad oficiales en materias de energías verdes, o formación en materias relacionadas con dichos certificados y reinserción laboral en empleos verdes
Sistema de objetivos e indicadores: 450 trabajadores adheridos al programa y reinserción del 35 % de los adheridos	Sistema de objetivos e indicadores: 840 beneficiarios (640 han de obtener los certificados de profesionalidad, y 200 han de recibir formación y ser insertados en el mercado laboral)

Fuente: Elaboración propia

Nota 1: Los trabajadores de centrales nucleares y desempleados de los municipios de las 2 ZTJ de las centrales nucleares (Zorita y Garoña) solo reciben formación para la obtención de certificados de profesionalidad, pero no son beneficiarios del programa de reinserción. La ZTJ de Alcudia no se incluye en este programa en ninguna modalidad.

La novedad de introducir en las bolsas de transición justa el objetivo de obtener un certificado de profesionalidad de los incluidos en el Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad para 600 beneficiarios favorece a priori la calidad y el valor añadido de la formación recibida. No obstante, el sistema de formación e inserción laboral adolece de las mismas deficiencias planteadas en el anterior esquema de apoyo en cuencas mineras, principalmente, al no prever la valoración de los impactos y resultados pretendidos con esta medida, fijando únicamente como objetivo el número de participantes que culminen la fase de formación o inserción.

Asimismo, no consta el establecimiento de instrumentos de planificación y coordinación entre administraciones y organizaciones empresariales y sindicales que permitan programar, estructurar y valorar las actuaciones de formación realizadas por todas ellas, de forma que la formación en una zona para unos trabajadores y sectores económicos arraigados en dichos territorios se realice con parámetros de eficiencia y racionalidad económica.

II.8. SISTEMA DE INTEGRIDAD Y PLAN ANTIFRAUDE

Las medidas del ITJ en materia de ética e integridad se concretaban, fundamentalmente, en el Plan de Medidas Antifraude (PA) del MTED, implementado en el ITJ en el marco del PRTR. Si bien, ha previsto desarrollar su propio Sistema de ética e integridad, que alcance a todas las personas del Instituto, se espera que pueda implementarse en 2025.

La política de lucha contra el fraude, la corrupción, los conflictos de interés y la doble financiación ejecutada en el ITJ se centra en el marco del PRTR. El Instituto cuenta con una Declaración institucional de lucha contra el fraude y la corrupción y está adherido al Plan de Medidas Antifraude

del Ministerio para la gestión de los fondos del MRR. El Organismo tiene previsto en 2025 la elaboración de un Plan de Medidas Antifraude propio que cubra todo su ámbito de actuación.

Los resultados de la revisión de los elementos previstos en su PA aplicados por el ITJ se expone en los siguientes párrafos de este subapartado.

El análisis de riesgos de fraude realizado se muestra en una matriz que parte de los riesgos identificados en el modelo facilitado por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude dependiente de la IGAE (SNCA) para la elaboración de PA en el ámbito del PRTR que abarca los instrumentos jurídicos más habituales: contratos, subvenciones, convenios y medios propios; define los controles concretos a realizar para prevenir tales riesgos; y califica el impacto previsto de cada riesgo y su probabilidad de ocurrencia, sin motivar los valores asignados ni, en general, los criterios que los soportan.

Si bien el ITJ tiene prevista la aprobación de un código ético de conducta propio[58], a finales de 2024 dicha previsión no se había hecho efectiva. El "Código Ético del personal Funcionario y Alto cargo en la gestión de Fondos del PRTR" recogido en el PA del Ministerio era el vigente hasta ese momento. A dicho código se le ha dado una difusión limitada, ya que no consta su distribución entre el personal del Instituto, ni existía un enlace al mismo desde su espacio web.

El órgano encargado del impulso y vigilancia del PA es la Unidad de Medidas Antifraude (UMA) del Ministerio, dependiente de la Subsecretaría. Si bien no hay representantes del ITJ en la UMA, se han implementado adecuados mecanismos de comunicación e interactuación entre ambos.

Desde la UMA se han puesto en marcha controles internos de los expedientes financiados con cargo al PRTR, según un procedimiento establecido. En 2023 se realizó un control sobre tres expedientes del ITJ, si bien en dos de ellos no llegó a su conclusión definitiva, en tanto que los expedientes se encontraban en fase previa a la ejecución y se consideró conveniente vigilar su ejecución, por lo que se propuso su inclusión en el siguiente plan de control interno.

El ITJ tiene implementado el canal interno de denuncias en el ámbito del PRTR, pero sin adaptarlo a la normativa de protección del denunciante establecido por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, ni cuenta con acceso al canal de denuncias del Ministerio que cumple con dichos requisitos. El Instituto prevé cumplir, lo antes posible, con las obligaciones establecidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, a través de su adhesión al canal de denuncias facilitado por la Secretaría General de Administración Digital dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Sólo el 20 % del personal del ITJ que participa en la gestión de proyectos PRTR ha recibido algún tipo de formación en materia antifraude, siempre en el marco del MRR. La formación impartida en la materia se encuadra en el Plan de Formación del Ministerio, al no disponer el ITJ de un Plan de Formación propio. Está previsto que, a partir de 2025, las actividades formativas en materia de integridad pública se mantengan, con carácter permanente, como parte del plan de formación del Instituto, y las personas que se incorporen a la organización reciban, tras su ingreso, formación en el Sistema de Integridad para su conocimiento y aplicación.

El control implementado por el ITJ para la prevención y detección de los conflictos de intereses se centra en las declaraciones de ausencia de conflicto de intereses (DACI) de las personas identificadas como gestores de cada proyecto, así como, en su caso, las de los miembros de la Mesa de contratación, del Comité evaluador y la Comisión bilateral, y las que afectan a la formalización de las convocatorias.

Se ha puesto en marcha un procedimiento adicional para verificar la ausencia de conflicto de interés en aquellos expedientes que se formalizaron con anterioridad a la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que

[58] Cuentan con un índice para la elaboración del documento, que recoge los puntos de marco legal, ámbito, principios generales de actuacion de las AAPP, valores y misión del ITJ, obligaciones de quienes prestan el servicio en ITJ, obligaciones de los altos cargos, y referencias a la Ley 3/2015 de altos cargos, y a la Ley de Transparencia.

ejecutan el PRTR (se trata de un procedimiento orientado a empresas, no basado en el análisis de MINERVA[59] sino en el cotejo con la BDNS o el BORME), no manifestándose ningún riesgo.

El control sobre la doble financiación se realizaba mediante cotejos y comprobaciones con la información recogida en la BDNS en periodos previos a la concesión y al pago de las subvenciones. En 2023 se detectaron tres proyectos con alerta de potencial doble financiación que, una vez realizados los análisis y requerimientos oportunos, se descartó que hubiera doble financiación para uno de los proyectos[60], y para los otros dos proyectos, a finales de 2024, se estaba preparando un segundo requerimiento al municipio afectado, para poder confirmar o descartar este riesgo[61].

El ITJ contaba con recursos escasos para el desempeño de sus competencias, lo que también ha afectado al desarrollo y/o implementación en un tiempo razonable de los elementos y medidas de sistemas de integridad y antifraude adecuados. Por otra parte, el ámbito de los mecanismos de lucha contra el fraude, la corrupción, los conflictos de interés y la doble financiación del ITJ se centraba en el marco del PRTR, no aplicándose a la actividad no financiada por ese Plan, lo que no favorece el desarrollo de una cultura de integridad -y de antifraude- que es la base de estos sistemas.

II.9. IGUALDAD

El art. 27.3 LCCTE señala que la ETJ, así como los instrumentos de aplicación y desarrollo de esta, se elaborarán teniendo en cuenta la perspectiva de género y velarán por los principios de inclusión social y accesibilidad universal. En cumplimiento de dicha previsión, se establece como objetivo estratégico 2 de la ETJ el "garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades, por un lado, mediante medidas de igualdad de género que reduzcan las desigualdades laborales de las mujeres en la transición ecológica y, por otro, mediante medidas para colectivos con especiales dificultades", y prevé, asimismo, que los CTJ propongan un desarrollo inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres y de colectivos con problemas de acceso al mercado laboral, como parados de larga duración, personas con discapacidad o población en riesgo de exclusión.

Las actuaciones desarrolladas por el ITJ para velar por la valorización y el desarrollo de medidas con perspectiva de género y de inclusión social son numerosas. Así, cabe destacar la firma del Protocolo General de Actuación entre el ITJ y el Instituto de las Mujeres con fecha de junio de 2021 que permite al ITJ disponer del apoyo de herramientas concretas, como la Red de Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres en los fondos comunitarios y sistema canalizador de contactos con representantes del movimiento asociativo de mujeres, con el que difundir y poner a disposición de las mujeres en zonas de transición justa nuevas oportunidades, y facilitar el análisis de la situación del empleo femenino en términos cuantitativos y cualitativos en los sectores de crecimiento de empleo vinculados a la transición energética limpia y dirigir las medidas.

Asimismo, en las diversas líneas de subvenciones, y sin ánimo de establecer una lista exhaustiva, se observa que el ITJ ha definido medidas de inclusión. Así, en la línea de subvenciones de empresas, se establecen módulos superiores de importe de subvención para la contratación de mujeres, trabajadores de larga duración, con discapacidad o jóvenes; en la línea de infraestructuras se incluyen en la convocatoria criterios que buscan priorizar aquellos proyectos que fomenten el empleo para las mujeres, que contribuyan a la dinamización económica liderada por mujeres y al desarrollo de infraestructuras que permitan, por un lado, reducir la brecha digital entre mujeres y hombres y, por otro, el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías; y en la línea de ayudas a la formación se prioriza a las mujeres estableciendo un mínimo obligatorio de 30 % de mujeres en

[59] Herramienta informática de 'datamining' para el análisis de riesgo de conflicto de interés que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria pone a disposición de las entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales participantes en el PRTR

[60] 2022-C078 (Galicia).

[61] 2022-C028 (Castilla y León) y 2022-C138 (Castilla y León).

cada sesión formativa, para favorecer la transición profesional y mejora de la empleabilidad de trabajadores y población afectados directamente por la transición energética.

Ha de tenerse en cuenta que las sociedades relacionadas con las explotaciones mineras, centrales térmicas de carbón o centrales nucleares han sido históricamente, por el tipo de actividad que se desarrollaba, sectores con empleo altamente masculinizado y baja implantación de industrias alternativas, por ello las acciones de la ETJ se orientan a implementar un desarrollo más inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad, oportunidades y condiciones laborales de las mujeres.

Los órganos colegiados del ITJ —Consejo Rector (8 mujeres y 4 hombres) y Consejo Asesor (9 y 9, respectivamente— atienden al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres y de otorgar mayor apoyo a las mujeres.

Por su parte, la plantilla del ITJ es, a diciembre de 2023, sustancialmente femenina. Así, el 64 % de sus 50 trabajadores son mujeres, dándose la mayoría tanto entre su personal funcionario como en su personal laboral. La memoria de actividades del ITJ de 2023 destaca que el colectivo integrado por mujeres es más representativo en el grupo de edad por debajo de los 50 años y la incorporación progresiva de las mujeres a puestos de responsabilidad.

II.10. TRANSPARENCIA

El ITJ, como organismo autónomo, se encuentra dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece la información que con carácter obligatorio deberá ser publicada de forma periódica y actualizada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web.

En general, esa información relativa al ITJ y su actividad, se publica, si bien tal publicación se reparte entre el espacio web/sede electrónica del propio ITJ, el espacio web dedicado a Transparencia del MTED y el Portal de Transparencia de la AGE. La página inicial del espacio web del Organismo contiene enlaces a las páginas generales tanto de la web del Ministerio como del Portal de Transparencia de la AGE, donde la información del ITJ no siempre se desagrega de la información del Ministerio y, en caso de estarlo, no es fácil de identificar. Esta dispersión de la información concreta del Organismo en diferentes espacios webs/sedes dificulta su búsqueda.

No se cuenta con un espacio web propio dedicado a la Transparencia en el ITJ. El Ministerio cuenta con una Unidad de Información de Transparencia (UIT) que se encarga de la gestión administrativa del derecho de acceso y publicidad activa. El ITJ designa una persona responsable de transparencia, encargada de remitir a la UIT la información necesaria para el mantenimiento actualizado del Portal de Transparencia y dar respuesta a las solicitudes de derecho de acceso. Desde el inicio de 2024 estas tareas se realizan desde la Secretaría General, hasta el primer semestre de 2023 se desarrollaban desde la Gerencia del Instituto, y en el segundo semestre de ese año no se contó con un responsable que las llevara a cabo, lo que generó falta de respuesta a las solicitudes de derecho de acceso y/o retraso en su tramitación y reclamaciones de los interesados ante al Consejo de Transparencia.

Están publicados los contenidos obligatorios exigidos en la Ley de Transparencia a excepción de algunos contratos, principalmente menores[62]. A este respecto, se valora una mayor publicidad de los contratos formalizados en 2023 que en los de años anteriores (94 % de los formalizados en 2023

[62] No se han encontrado publicados los siguientes contratos: CM-2022-0048; CM-2022-0053; CM-2022-0054; CM-2022-0059; CM-2022-0063; CM-2022-0066; CM-2022-0078; PR-2022-0027; PR-2023-0036.

y 56 % de los formalizados en 2021 y 2022), y los contratos publicitados cumplen con los requisitos de la Ley de Transparencia.

Se dio la publicidad en los términos previstos en la Ley de Transparencia de la información del ITJ - en materia presupuestaria, de retribuciones, organizativa, contable, de convenios, subvenciones y encargos a medios propios, etc-, a excepción de la RPT del personal laboral adscrito al Organismo[63].

El espacio web está bien estructurado, con información clara y entendible por el público general. El acceso a la información es siempre gratuito y la información se da en formato reutilizable, aunque no está en formato accesible para las personas con discapacidad[64]. En el espacio web del ITJ no consta la fecha de actualización, tal y como recomienda el Consejo de Transparencia[65]. El PMA publicado en la web del ITJ no está actualizado, ya que se publica la versión antigua de febrero de 2022, y no la última versión de 2023.

En cuanto a la publicidad pasiva, las solicitudes de acceso a la información se gestionan por la UIT a través del Portal de Transparencia. La UIT remite al ITJ las solicitudes que sean de su ámbito competencial, y realiza un control y seguimiento de todas las solicitudes para el cumplimiento de plazos.

Se da publicidad de manera anonimizada a las resoluciones de solicitudes de información en las que, aplicando los límites del derecho de acceso establecidos en la Ley, tal información no se facilite o se haga parcialmente. De las 11 reclamaciones de solicitudes de información formuladas ante el Consejo de Transparencia (desde 2016), en 8 casos la resolución ha sido estimatoria, de los cuales, en 4 casos el solicitante no había tenido respuesta previa de la Administración.

En cuanto a la protección de datos de carácter personal relacionados con la actividad del ITJ, se publica su Registro de actividades de tratamiento[66], y no se han encontrado publicados datos de carácter personal.

En líneas generales, sin perjuicio de la existencia de aspectos mejorables, el ITJ, con el apoyo del Ministerio de adscripción, ha cumplido con lo dispuesto en la Ley de Transparencia.

II.11. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 30 de enero de 2020 el “Informe de Fiscalización sobre las Ayudas a la Reactivación de las Comarcas Mineras con especial referencia a la gestión de la construcción de la Residencia de Mayores “La Minería", ejercicios 2006 a 2017” (Informe de Fiscalización n.º 1363) en el que se efectuaban un total de nueve recomendaciones a varias entidades, cinco de ellas (recomendaciones n.º 5 a 9) dirigidas al IRMC (actual ITJ). Estas últimas son objeto de seguimiento en este informe. El resumen del seguimiento de las recomendaciones se incluye en el cuadro siguiente:

[63] Incumplimiento del artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
[64] Por ejemplo: página web y documentos audibles, texto para gráficos e imágenes, tipo y tamaño de letra adecuados, paleta de colores de alto contraste, organización de la información (Recomendaciones para presentar textos impresos accesibles a personas con deficiencia visual; Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web 2.0 establecidas por el W3C (Consorcio de la World Wide Web)).
[65] 100 Preguntas Sobre Transparencia, del CT (https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/documentacion.html).
[66] Registro que identifica aquellas actividades de la Entidad en las que se recoge datos de carácter personal, cuyo contenido y publicación obligatoria se establece en el artículo 30 del Reglamento General de Protección de Datos.

CUADRO Nº 13 – RESULTADO DEL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Nº	Recomendación	Resultado del seguimiento
5	Se sugiere promover un plan de actuaciones de comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en relación con las actuaciones financiadas por parte del Instituto, tanto de la línea de infraestructuras como de las dos sublíneas de subvenciones para proyectos empresariales generadores de empleo	No cumplida
6	En relación con la coordinación con las entidades colaboradoras, se recomienda: - Estudiar la posible implementación de una aplicación informática que permita gestionar coordinadamente las subvenciones para proyectos empresariales incorporando en el seno de la herramienta la articulación de las comunicaciones entre el IRMC y las entidades colaboradoras, la documentación relevante y los informes y certificados que corresponda emitir, entre otros aspectos - Definir los plazos para la cumplimentación de los trámites - Elaborar modelos de informes y plantillas de los distintos documentos, informes y certificados a elaborar por las entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones	Cumplida parcialmente
7	El IRMC debería impulsar el seguimiento y reclamación de los derechos a favor del Instituto procedentes de la extinta Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR)	No aplicable
8	El IRMC debería efectuar las actuaciones oportunas para acceder, previa autorización de los interesados, a los sistemas de la Seguridad Social para consultar los datos de plantilla media de los beneficiarios de subvenciones para proyectos empresariales	Cumplida
9	Se considera necesario que el IRMC elabore instrucciones internas y manuales de gestión que detallen los procesos y procedimientos aplicados por el Instituto en la tramitación de las subvenciones, tanto de la línea de infraestructuras como las dos sublíneas de proyectos empresariales, que aseguren un cierto grado de homogeneidad en los criterios aplicados en la gestión de los expedientes y una continuidad en caso de cambios en los equipos humanos	Cumplida

Fuente: Elaboración propia

El detalle del resultado del seguimiento de las recomendaciones es el siguiente:

- **Recomendación n.º 5 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020:**

Se sugiere promover un plan de actuaciones de comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en relación con las actuaciones financiadas por parte del Instituto, tanto de la línea de infraestructuras como de las dos sublíneas de subvenciones para proyectos empresariales generadores de empleo.

El ITJ no ha elaborado el plan anual de actuación para la comprobación de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de la subvención al que se refiere el art. 85 del RGS en el que se señale si la obligación de comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones o bien a una muestra de las concedidas y, en este último caso, su forma de selección, así como los principales aspectos a comprobar y el momento de su realización.

El ITJ realiza una comprobación documental del 100 % de los expedientes de subvenciones como parte del procedimiento de gestión de las subvenciones que concede, si bien dichas labores de revisión no incorporan labores específicas para la comprobación de la realización de la actividad y el cumplimiento de la actividad más allá de la comprobación que pueda derivarse de la documentación justificativa requerida en la regulación de las líneas de subvenciones. En el caso de las subvenciones a proyectos empresariales su propia definición requiere la comprobación del mantenimiento de la inversión o de los compromisos de empleo de lo cual queda constancia en la correspondiente acta de comprobación que firma el ITJ o la entidad colaboradora.

- **Recomendación n.º 6 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020:**

En relación con la coordinación con las entidades colaboradoras, se recomienda:

- Estudiar la posible implementación de una aplicación informática que permita gestionar coordinadamente las subvenciones para proyectos empresariales incorporando en el seno de la herramienta la articulación de las comunicaciones entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y las entidades colaboradoras, la documentación relevante y los informes y certificados que corresponda emitir, entre otros aspectos.

- Definir los plazos para la cumplimentación de los trámites.

- Elaborar modelos de informes y plantillas de los distintos documentos, informes y certificados a elaborar por las entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones.

El ITJ ha firmado nuevos convenios con las entidades colaboradoras en los que se incluyen plazos para la presentación de los distintos documentos e informes. Asimismo, el ITJ ha elaborado nuevas guías, entre ellas, la relativa a la elaboración del informe de evaluación de viabilidad técnica, económica y financiera o la de procedimiento para la verificación de los compromisos de mantenimiento del empleo y la inversión que homogeneizan las actuaciones que realizan las entidades colaboradoras.

Respecto de la implementación de la aplicación informática que permita gestionar coordinadamente las acciones de las entidades colaboradoras, el ITJ está en fase de elaboración de la nueva aplicación informática (apartado II.3.4 de este informe). Mientras tanto se les ha habilitado el acceso a un gestor documental compartido.

- **Recomendación n.º 7 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020:**

El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras debería impulsar el seguimiento y reclamación de los derechos a favor del Instituto procedentes de la extinta Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR)

No se han realizado actuaciones de seguimiento ni de reclamación de estos derechos.

- **Recomendación n.º 8 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020:**

El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras debería efectuar las actuaciones oportunas para acceder, previa autorización de los interesados, a los sistemas de la Seguridad Social para consultar los datos de plantilla media de los beneficiarios de subvenciones para proyectos empresariales.

El ITJ señala que, tras la recomendación del Tribunal de Cuentas, se procedió a incluir en las bases reguladoras de las ayudas a empresas (Orden TED/1294/2020 y TED/1293/2020) la autorización del beneficiario para que el ITJ pudiese consultar la plantilla media de trabajadores, en lugar de que lo tuviese que aportar, disminuyendo así la carga administrativa del solicitante. No obstante, el ITJ se ha visto obligado a solicitar a los beneficiarios que aporten la documentación en las convocatorias posteriores, puesto que la autorización obtenida de la Unidad de Intercambios de Información de la TGSS solo le permitía obtener el número medio de trabajadores de la empresa en situación de alta en lugar del “Informe de plantilla media de trabajadores en situación de alta” que es el dato que el ITJ precisa.

- **Recomendación n.º 9 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020:**

Se considera necesario que el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras elabore instrucciones internas y manuales de gestión que detallen los procesos y procedimientos aplicados por el Instituto en la tramitación de las subvenciones, tanto de la línea de infraestructuras como las dos sublíneas de proyectos empresariales, que aseguren un cierto grado de homogeneidad en los criterios aplicados en la gestión de los expedientes y una continuidad en caso de cambios en los equipos humanos.

La entidad ha elaborado varias guías y manuales que definen los procesos y procedimientos de sus líneas de ayudas y a las que se ha ido haciendo referencia en los diversos apartados de las correspondientes líneas de subvenciones.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta *fiscalización de la actividad del Instituto para la Transición Justa, O.A., ejercicio 2023 (ITJ)* se justifica en el riesgo de que la nueva delimitación del objeto, de la actividad y funciones del organismo autónomo tras su cambio de denominación y aprobación de nuevo Estatuto en el que se le confiere un papel esencial como responsable de la implementación de la Estrategia de Transición Justa se hubiera realizado sin acometer las adaptaciones necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones del informe de fiscalización aprobado en 2020 y persistieran las deficiencias estratégicas, de gestión, de control y seguimiento detectadas, y estas se trasladaran en la delimitación del nuevo marco de apoyo financiero tras la definición de las zonas de transición justa y la implantación de la figura de los convenios de transición justa.

Las principales conclusiones del trabajo expuesto en este informe son las siguientes:

III.1. CONCLUSIONES DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

¿HA IMPLEMENTADO UN MARCO DE GOBERNANZA ADECUADO PARA LLEVAR A CABO SU OBJETO Y EJERCER SUS FUNCIONES EN LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE TRANSICIÓN JUSTA? ¿HA ACOMETIDO ACTUACIONES ADECUADAS PARA CONSEGUIR LA EFICACIA DE LA ESTRATEGIA?

1. España cuenta desde 2019 con un Marco Estratégico de Energía y Clima como herramienta para lograr el objetivo de la descarbonización de la economía que se sustenta en tres pilares: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ). Esta última responde a la necesidad de una ecologización justa, esto es, ayudando y sosteniendo a una amplia diversidad de sectores, territorios o colectivos especialmente vulnerables a la transición energética (Epígrafe II.1.1).

   La actual Estrategia se ciñe a definir el marco teórico de la política pública de transición justa sin llegar a determinar los elementos necesarios para que actúe como un instrumento de planificación estratégica de la política (Epígrafe II.1.3).

2. El ITJ es el responsable de la implementación de la Estrategia. Los sectores sobre los que ha de actuar la política pública de transición justa transcienden del área sectorial sobre la que tiene competencia el ITJ - cuencas mineras, territorios afectados por el cierre de centrales térmicas y por centrales nucleares sin plan de reconversión-, por lo que su capacidad para liderar la ETJ es limitada. A lo que se añade que el Consejo Asesor, que se define como el órgano de coordinación y seguimiento de la implementación de la ETJ, no ha ejercido sus funciones. De lo anterior se desprende que no ha existido un marco de cogobernanza adecuado para que la ETJ pueda desplegar eficazmente la política de transición justa (Epígrafe II.1.4).

RECOMENDACIÓN N.º 1

Se recomienda al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED) una revisión del enfoque de la política pública de transición justa que favorezca su eficacia y aproveche el valor añadido de la transición energética. Para ello sería conveniente:

- Definir los elementos de planificación estratégica necesarios para poder realizar el seguimiento de la política pública,
- Dotarla de un actor con capacidad multisectorial para pilotar los trabajos de diseño de los instrumentos de programación.
- Capitalizar los resultados de la evaluación continua de la estrategia con el fin de identificar las vías y medidas de mejora.

3. La evaluación intermedia de la ETJ prevista para los seis primeros meses de 2022, no se ha realizado hasta mayo de 2023 y no ha sido publicada, lo que no resulta conforme con una política activa de comunicación transparente y de puesta en valor de sus actividades de cara al ciudadano. Además, el diseño sin enfoque evaluador de la ETJ solo permite realizar un seguimiento que supone una descripción o enumeración de las acciones desarrolladas, pero no de los efectos de estas (Epígrafe II.1.5).

III.2 CONCLUSIONES DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 2:

¿EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA SON ACORDES CON LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN Y CUMPLEN CON LA NORMATIVA DE APLICACIÓN? ¿SU IMPLEMENTACIÓN SIGUE UNA PLANIFICACIÓN ADECUADA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FINES?

4. La Ley del cambio climático y transición energética prevé la figura de los convenios de transición justa como herramientas de planificación a nivel territorial o de colectivos especialmente vulnerables, esto es, un plan de acción en coordinación con los objetivos y criterios de la ETJ que analicen las vulnerabilidades y fortalezas, las medidas de diversa índole que se aplicarán para paliar y compensar las pérdidas derivadas de la transición, un calendario para su adopción, y los compromisos de las partes en el territorio, incluidos los de los propios beneficiarios (Epígrafe II.2.1).

   El ITJ ha iniciado la elaboración de convenios para los territorios afectados por el cierre de explotaciones mineras de carbón, centrales térmicas de carbón y centrales nucleares sin plan de reconversión, pero no los ha concluido. Se ha llegado a la firma de unos protocolos generales de actuación por zonas firmados entre el MTED, la respectiva comunidad autónoma y la Federación Española de Municipios y Provincias que han servido para identificar las necesidades de cada territorio a través de un proceso participativo, pero sin incluir el contenido previsto en la Ley, ni constituir un instrumento válido para promover la complementariedad de las actuaciones de los participantes en las zonas de transición justa (Epígrafe II.2.2).

5. Se ha realizado una delimitación geográfica de las zonas de transición justa -esto es, de los municipios beneficiarios de su marco de apoyo-. Para ello, el ITJ ha definido y aplicado un marco metodológico para realizar de manera objetiva dicha delimitación.

   Como resultado se han definido 15 zonas de transición justa que comprende 197 municipios en 15 provincias de 8 comunidades autónomas. De ellos, 95 municipios (un 48 %) ya eran

beneficiarios del marco de apoyo de cuencas mineras ejecutado por el anterior IRMC al menos desde 2013.

La metodología empleada no ha tenido en cuenta el impacto de las medidas que ya venían desplegándose en los municipios beneficiarios del marco minero y que continúan en el nuevo marco de ZTJ, ni la situación socioeconómica de 72 de los municipios incluidos que han sido incorporados atendiendo a criterios de situación geográfica o históricos. Además, aunque el proceso de determinación de los municipios vulnerables incluye análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, una vez realizada la territorialización, el ITJ ha definido medidas idénticas para todos ellos, lo que no es coherente con el objetivo de elaborar planes territoriales interrelacionados y adaptados a las singularidades de cada territorio (Epígrafe II.2.4).

6. El procedimiento recogido en los protocolos generales de actuación ha favorecido la participación pública de los actores territoriales implicados para la identificación de las fortalezas y vulnerabilidades de los territorios (Epígrafe II.2.3).

RECOMENDACIÓN Nº 2

El ITJ debería aprovechar la experiencia adquirida en estos espacios de participación para perfeccionar los diagnósticos que permitan mejorar las futuras Estrategias.

III.3 CONCLUSIONES DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 3:

¿HA DESARROLLADO SU ACTIVIDAD SUBVENCIONAL A TRAVÉS DE PROCEDIMIENTOS Y CONTROLES ACORDES CON LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN FINANCIERA Y CON LA NORMATIVA DE APLICACIÓN? ¿HA PARTIDO DE DIAGNÓSTICOS ADECUADOS? ¿HA PREVISTO SISTEMAS QUE PERMITAN VALORAR LOS RESULTADOS E IMPACTOS DE SU ACTUACIÓN?

7. La lógica de intervención desplegada por el ITJ reposa en las mismas cuatro líneas de subvenciones, -infraestructuras, proyectos empresariales, restauración y ayudas sociales- que ya existían en las cuencas mineras. No se ha analizado el impacto que estas líneas de subvenciones han tenido, y por tanto no queda suficientemente soportada su continuidad, en particular en los 95 municipios que ya eran beneficiarios de las ayudas en el marco anterior, y que, según la metodología aplicada, siguen necesitando apoyo.

   Esto supone un riesgo de que las líneas de subvenciones en zonas de transición justa continúen comportándose como un conjunto disperso de medidas que no responde a un plan con objetivos y con plazos fijados, impidiendo la adecuada evaluación de su eficacia, y favoreciendo que se perpetúen ayudas poco eficaces (Epígrafe II.3.1).

RECOMENDACIÓN Nº 3

Se recomienda al ITJ la definición de elementos de valoración -fijación de objetivos, indicadores cuantificables, fuentes de información oportunas y fiables, y plazos-, de las líneas de subvenciones en relación con su capacidad para impactar en las zonas de transición justa, y que la evaluación de dichas líneas de subvenciones se incardine en una evaluación superior vinculada con los objetivos de la política de transición justa.

8. El ITJ no ha desarrollado hasta la fecha un sistema de control interno robusto y focalizado en la gestión de riesgos. La ausencia de procedimientos que identifiquen riesgos y controles para mitigarlos, la falta de definición de una programación que conecte las necesidades de las áreas de gestión de subvenciones con los recursos en las áreas de apoyo (informática, contratación, personal, etc.), y la carencia de aplicativos informáticos adecuados que permitan la

automatización de las tareas que realiza el ITJ, ha supuesto que la realización de gran parte de las tareas no cubrieran diferentes riesgos inherentes de su actividad (Epígrafe II.3.4).

RECOMENDACIÓN Nº 4

Se recomienda al ITJ la definición de un cuadro de mando de control interno en la entidad que realice un seguimiento de los riesgos de la actividad del ITJ y permita la puesta en marcha de las acciones precisas que aseguren una buena respuesta a los retos y una adecuada definición y actualización de los procedimientos internos. Entre ellas, es preciso avanzar en el asentamiento de la práctica de realizar una buena programación estratégica en las áreas de apoyo a la gestión de subvenciones, así como la puesta en funcionamiento de un aplicativo que automatice los procesos de gestión de subvenciones y asegure su control.

9. La agenda de gestión de líneas de subvenciones del ejercicio 2023 ha sido especialmente exigente para el ITJ, pues ha compaginado, por un lado, el cierre del marco minero, -que aún supone una importante carga de trabajo para la entidad-, y por otro lado la puesta en marcha del nuevo marco de zonas de transición justa. Este último se apoya fundamentalmente en fondos europeos (PRTR y Fondo de Transición Justa). Esto ha llevado al ITJ a recurrir a encargos a medios propios para la asistencia en estos procedimientos, que han llegado a suponer en los ejercicios 2022 y 2023 el 67 y el 38 % del gasto en personal de la entidad. Aun así, no se ha evitado el incumplimiento del plazo de resolución al que se refiere el art. 25.4 de la LGS en las convocatorias de ZTJ, superándose el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa en 224, 232 y 153 días en las convocatorias de proyectos empresariales (PPEE), pequeños PPEE e infraestructuras en ZTJ, respectivamente (Epígrafe II.3.2).

   Esta situación también ha sido exigente para los beneficiarios que suelen ser entidades de reducido tamaño con recursos limitados y que han debido enfrentarse a un calendario muy apretado para presentar solicitudes y gestionar los proyectos, lo que desincentiva su preparación o favorece la presentación de proyectos poco maduros. Esto se ha traducido en altas tasas de subsanación de solicitudes (por encima del 85 %), altas tasas de renuncias (7 % en infraestructuras) y la prevalencia de los antiguos municipios de cuencas mineras que ya contaban con experiencia en estas subvenciones (Epígrafe II.3.2).

RECOMENDACIÓN Nº 5

Se recomienda al ITJ adoptar medidas que favorezcan la eficiente participación de los interesados y beneficiarios en la tramitación de los procesos de concesión y de justificación de subvenciones, como, por ejemplo, facilitándoles manuales para la presentación de solicitudes y la de justificación que guíen el cumplimiento de sus obligaciones.

10. En las convocatorias de la línea de subvenciones de infraestructuras de PRTR, la documentación aportada respecto de la valoración de las solicitudes efectuada no permite conocer la motivación de las puntuaciones asignadas, que suele ser genérica, copia de fragmentos del proyecto del solicitante, o no llega a existir, lo cual no resulta conforme con lo previsto en el 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 25 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. Además, ni en esta línea ni en la de proyectos empresariales de zonas de transición justa, queda constancia en los expedientes de la persona que ha determinado la valoración o la ha supervisado, lo que supone una deficiencia de control al no ser posible garantizar la trazabilidad en el procedimiento de valoración ni permite comprobar si se da la debida separación de funciones entre la fase de concesión y la posterior de seguimiento y verificación de la justificación (Epígrafe II.4.3).

11. En la gestión de las ayudas a proyectos empresariales participan como entidades colaboradoras a los efectos de la Ley General de Subvenciones, agencias de desarrollo regional, que realizan

sus actuaciones al margen del aplicativo del ITJ lo que no le permite conocer el estado de cada expediente. Tampoco se ha abordado la elaboración de un documento que homogeneice criterios en la revisión de la documentación justificativa (Epígrafe II.5.2).

RECOMENDACIÓN Nº 6

Se recomienda al ITJ reforzar sus controles para asegurar la trazabilidad del procedimiento de valoración de las solicitudes de ayuda y la separación de funciones entre la fase de concesión y justificación de las subvenciones; así como implantar medidas que garanticen una aplicación homogénea de los criterios de revisión de la documentación justificativa.

12. Las obras de restauración financiadas con fondos PRTR sufren un importante retraso respecto de las previsiones contenidas en los cronogramas, alcanzándose a final del ejercicio 2023 un grado de ejecución del 28 % en el conjunto de los proyectos cuando a esa fecha se preveía un grado de ejecución media del 59 % de las obras (Epígrafe II.6.2).

III.4 CONCLUSIONES DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 4:

¿HA ADOPTADO LAS MEDIDAS OPORTUNAS PARA CUMPLIR CON LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL IRMC INCLUIDAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO EN 2020?

13. De las cinco recomendaciones dirigidas al IRMC en el Informe del Tribunal de Cuentas de 2020, dos se han cumplido, una se ha cumplido parcialmente, otra no está cumplida y una quinta ya no resulta de aplicación (Subapartado II.11).

III.5 CONCLUSIONES DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 5:

¿CONTABA CON PLANES, SISTEMAS Y/O MEDIDAS ADECUADAS PARA ALINEAR SU GESTIÓN Y ACTUACIONES A LOS PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS O DE INTEGRIDAD PÚBLICA?

14. El Instituto está adherido y tiene implementado el Plan de Medidas Antifraude del Ministerio al que está adscrito, que solo aplica en el marco el PRTR y no en el resto de sus ámbitos competenciales. El ITJ tiene pendiente elaborar un Sistema de Ética e Integridad adaptado a su ámbito competencial y un Sistema de información interno que garantice el cumplimiento de los requisitos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Subapartado II.8).

RECOMENDACIÓN Nº 7

La ética, la integridad y, en concreto, la lucha contra el fraude y la corrupción en las organizaciones tiene un fuerte componente cultural, pretendiéndose en última instancia la interiorización de unos comportamientos, principios y valores por aquellos que forman parte o están vinculados a una entidad. Así, resulta difícil dicha interiorización si solo se restringe la cultura antifraude a un tipo de actividad o a parte de una actividad por razón del origen de su financiación. Por lo que, para favorecer dicha interiorización y promover efectivamente la cultura antifraude, se hace necesario que el ITJ extienda su aplicación más allá del ámbito del PRTR, al resto de su actividad.

III.6 CONCLUSIONES DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 6:

¿CUMPLÍA CON LO PREVISTO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO?

15. El ITJ cumple, en líneas generales, con lo dispuesto en la Ley de Transparencia con el apoyo de la estructura del Ministerio al que está adscrito, si bien existían áreas de mejora, fundamentalmente orientadas a la respuesta en plazo a las solicitudes de derecho de acceso y a que la publicación de los contenidos esté adaptada a personas con discapacidad (Subapartado II.10).

III.7 CONCLUSIONES DEL OBJETIVO DE IGUALDAD

16. El ITJ ha puesto en marcha numerosas acciones para mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres y de colectivos con problemas de acceso al mercado laboral, como parados de larga duración o personas con discapacidad, en línea con lo previsto en las políticas de igualdad y en la Ley de cambio climático y transición energética. Estas medidas son altamente valoradas al realizarse en municipios en los que han tenido especial peso las actividades relacionadas con las explotaciones mineras, centrales térmicas de carbón o centrales nucleares que se han caracterizado históricamente por un empleo altamente masculinizado. Destaca, entre ellas, la firma del Protocolo General de Actuación entre el ITJ y el Instituto de las Mujeres para disponer de un sistema de contactos con representantes de movimientos asociativos de mujeres y facilitar análisis específicos de la situación del empleo de estos colectivos (Subapartado II.9).

Madrid, 29 de mayo de 2025

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA 71

ANEXO 2 METODOLOGÍA PARA LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA..... 77

ANEXO 3 GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS 42JA Y 456N EN EL EJERCICIO 2023..... 81

ANEXO 4 SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS DE CUENCAS MINERAS (MARCO 2013-2018 Y MARCOS ANTERIORES)- DETALLE DE LA MUESTRA DE EXPEDIENTES..... 83

ANEXO 5 SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA DE PRTR 85

ANEXO 6 EXPEDIENTES SELECCIONADOS DE PROYECTOS EMPRESARIALES EN CUENCAS MINERAS..... 89

ANEXO 7 SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES Y PEQUEÑOS PROYECTOS EMPRESARIALES EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA 91

ANEXO 8 EXPEDIENTES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN DE ESPACIOS MINEROS DE LA ORDEN IET/594/2014, DE 10 DE ABRIL 95

ANEXO 1

ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA

El Marco Estratégico de Energía y Clima es el instrumento para lograr el objetivo de la descarbonización de la economía y pilotar la transición a una economía baja en emisiones de gases efecto invernadero y cumplir con sus compromisos internacionales. Fue presentado en el Consejo de ministros del 22 de febrero de 2019 e incluía el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) enviado a la Comisión Europea, el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ). La ETJ se sometió a un proceso de participación pública que finalizó el 1 de abril de 2019. Es de vigencia quinquenal y por tanto de aplicación desde 2020 a 2024.

Posteriormente, la ETJ se incluyó en la Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 16 de marzo de 2021, en el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

El Preámbulo y el Título VI "Medidas de transición justa" de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE) definen la ETJ como un instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacía una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero que identifique y adopte medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición.

En cuanto a su contenido viene determinado en el apartado 2 del referido art. 27 LCCTE y es el siguiente:

- Identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono.

- Análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética.

- Políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa.

- Instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social.

- El marco de elaboración de los convenios de transición justa

Además, se determina que, tanto la ETJ como los instrumentos de aplicación y desarrollo, se han de elaborar teniendo en cuenta la perspectiva de género y los principios de inclusión social y accesibilidad universal.

Por su parte, el art. 28 del Título VI de la LCCTE regula la figura de los convenios de transición justa que tienen por objeto fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición

hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones y que para ello contendrán:

a) Una evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado.

b) Compromisos de las partes participantes en el convenio, incluidas las empresas beneficiarias de medidas de apoyo para la transición.

c) Medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio.

d) Un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

e) Cuando se considere procedente, el acceso prioritario a una parte o a la totalidad de la capacidad de evacuación eléctrica, así como el derecho prioritario al uso y volumen de agua de aquellas concesiones que queden extinguidas tras el cierre de instalaciones de generación de energía eléctrica con arreglo a lo previsto en el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación.

Por tanto, mientras la ETJ es un instrumento estatal, los CTJ son los instrumentos para la territorialización o sectorización de la ETJ, de ahí que prevén la participación de las CCAA, y otras Administraciones Públicas, en particular, EELL de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono, y la AGE. Está previsto que puedan participar empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas.

La ETJ se basa en que, si bien las oportunidades que se van a derivar de la transición energética para la economía española son numerosas por sus características meteorológicas y geográficas, -ya que se encuentra en una posición privilegiada para el desarrollo de fuentes renovables-, estos cambios tendrán repercusiones significativas en el empleo, directo e indirecto, tanto a nivel sectorial como a nivel geográfico. La distinta localización de los efectos, pues las ventajas de la transición no tienen por qué darse ni en los territorios ni en los sectores que más esfuerzos han de hacer para cumplir con los objetivos climáticos, requiere de instrumentos adecuados y eficaces para paliar estas desigualdades y actuar territorial o sectorialmente en los sectores en los que se localicen las pérdidas.

El apartado 3 de la ETJ propone 11 objetivos estratégicos (OE):

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA	**OE1** Facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social y territorial generados por la transición ecológica	**OE2** Garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades, con medidas de igualdad de género y para colectivos con especiales dificultades	**OE3** Dotar a las AAPP y a la sociedad española de una capacidad de observación dinámica y prospectiva de la situación y tendencias del mercado de trabajo por las transformaciones derivadas de la transición ecológica	**OE4** Convertir la transición ecológica en un vector para frenar la despoblación, mediante el desarrollo de un modelo que valorice las características propias de las zonas rurales y apueste por su dinamización	**OE5** Promover foros de participación sectoriales para una mejor comprensión entre los agentes económicos y sociales de las posibilidades de la transformación ecológica
OE6 Identificar, en planes sectoriales, los retos, oportunidades, amenazas y medidas necesarias para llevar a cabo su transformación, anticipándose a los posibles efectos negativos tanto a nivel sectorial como concentradas sobre territorios concretos, para su acompañamiento	**OE7** Evaluar los instrumentos de la AGE y sus organismos de apoyo a la empresa para actividades de I+D+i, y proponer su adaptación o mejora para garantizar su acompañamiento a la transición ecológica	**OE8** Proponer políticas industriales, de I+D+i, digitalización, de promoción de la actividad, de fomento de la inversión, políticas activas de empleo y formación profesional para el trabajo coordinado de la AGE, las CCAA, las EELL y los agentes sociales con el objetivo de aprovechar la transición	**OE9** Minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables a través de CTJ, apoyando técnica y financieramente su realización y con la participación de las diferentes administraciones, agentes y organizaciones sociales del territorio	**OE10** Impulsar la elaboración de CTJ para sectores estratégicos y colectivos afectados y apoyar su realización	**OE11** Proponer un Plan de Acción Urgente de Transición Justa para comarcas del carbón y territorios y colectivos afectados por el cierre de centrales

Estos OE se establecen en torno a 8 ejes de los que se derivan 86 medidas. Estos ejes son:

EJE A: Impulso a la transición ecológica de los sectores económicos	EJE B: Acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales	EJE C: Reducción de la desigualdad y apoyo a los consumidores	EJE D: Reactivación
EJE E: Políticas activas de empleo verde y protección social	EJE F: Formación profesional verde	EJE G: Medidas de I+D+i	EJE H: Mejora del conocimiento sobre el impacto de la transición ecológica en el empleo

Tanto los objetivos estratégicos como las medidas para una transición justa se refieren a políticas públicas amplias que afectan e implican a distintos sectores económicos, y que por tanto requieren de la acción coordinada de diversos ministerios para su implantación, en base a las estrategias sectoriales del Gobierno de España. Así se señala, entre otros, que los procesos de descarbonización deberán darse en el sector de edificación (del que señala su alto potencial para beneficiarse de la transición), el sector manufacturero (incluyendo en él la minería y la agricultura), en el sector de transporte y el sector energético.

Respecto de este último destaca que las ganancias de empleo en las tecnologías renovables llevarán aparejadas pérdidas de empleo en carbón y nuclear tras el cierre progresivo de las centrales, si bien parte de las pérdidas de empleo derivadas del cierre de las operaciones en algunos casos no son inmediatos, pues las actividades de desmantelamiento de centrales contaminantes pueden llevar aparejadas significativos niveles de empleo. Es por ello que la ETJ identifica que los primeros sectores afectados serán las comarcas del carbón y las zonas afectadas por el cierre de centrales térmicas del carbón y centrales nucleares y por ello define un Plan de Acción Urgente (PAU) (2019-2021) para estos territorios. Los objetivos de este PAU son:

1. Garantizar a los trabajadores que pierdan su empleo en empresas mineras que cierren compensaciones adecuadas.

2. Mantener a corto plazo el empleo para las comarcas mineras a través del Plan de Restauración de Minas, el Plan de Energías Renovables y Eficiencia Energética, y otros planes a desarrollar con los municipios mineros.

3. Ofrecer, durante el marco temporal del Plan, la implementación en las zonas sujetas al cierre de minas a 31 de diciembre de 2018, al cierre de centrales de carbón o centrales nucleares, la aspiración de CTJ con el objetivo de que los cierres no generen impactos sobre empleo y población al final del proceso.

El punto de partida para el PAU es el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027, firmado por el Gobierno de España y sindicatos en octubre de 2018. Las medidas acordadas en ese marco se han desarrollado normativamente a través del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras. Este Real Decreto-ley 25/2018 garantiza las medidas de apoyo inmediato a los trabajadores de minería, las modificaciones necesarias para la concesión de ayudas a municipios mineros del marco 2013-2018 y la financiación necesaria a corto plazo.

Las medidas previstas en el PAU para el cumplimiento de los objetivos se resumen en las siguientes:

A. Apoyar y financiar el desarrollo a corto plazo de CTJ para las comarcas mineras y territorios afectados por el cierre de centrales con objeto de asegurar su transformación estructural, recuperación económica y bienestar social, para evitar su impacto sobre el empleo y la despoblación, fomentando un marco de acuerdo entre empresas, organizaciones sindicales y Administración.

B. Se ofrecerán ventanas de apoyo financiero: subvenciones a empresas y proyectos de investigación estableciendo bases reguladoras con criterios que prioricen la transición justa, avales para emprendimiento.

C. Acceso prioritario a una parte o la totalidad de la capacidad de evacuación eléctrica (Nudos de Transición Justa ya en desarrollo), subastas específicas de renovables para estos territorios.

D. Se incluirán en la programación del Estado y CCAA todas las medidas que sean susceptibles de ser cofinanciadas con fondos de la UE y selección de proyectos para presentar al Mecanismo de Transición Justa de la UE.

E. Solicitar a las empresas que requieran el cierre de sus instalaciones un plan de reactivación con el objetivo de conseguir el desarrollo de otras actividades en los mismos territorios, aprovechando sus posibilidades de instalación de otros negocios y su conocimiento de la realidad empresarial del territorio para construir nuevas iniciativas con una transición ágil entre el cierre de sus instalaciones y la apertura de nuevas iniciativas y la recolocación de los trabajadores en otras instalaciones o filiales de las empresas, y el mantenimiento del empleo de trabajadores propios y de empresas auxiliares en las actividades asociadas de desmantelamiento o en otros proyectos renovables, cuando sea posible.

F. Agilizar la concesión de subvenciones para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón del marco 2013- 2018 y extensión de fecha límite para el reconocimiento de las ayudas hasta el 31 de diciembre de 2023.

G. Implementar medidas urgentes para el mantenimiento del empleo y la protección social en las comarcas afectadas por el cierre de empresas mineras por cumplimiento de la Decisión del Consejo 2010/787/UE, garantizando que puedan tener acceso a prestaciones económicas e indemnizaciones como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo, con un Plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral de trabajadores en las zonas afectadas; creación de una bolsa de trabajo de trabajadores excedentes de empresas mineras y auxiliares para garantizar oportunidades de empleo para los mismos; Plan de restauración de minas para asegurar la restauración ambiental y social de las zonas degradadas por la minería y el mantenimiento del empleo local, en particular de trabajadores excedentarios de empresas mineras y auxiliares y también constituirá un proyecto catalizador de innovación científica.

H. Plan de Apoyo de Energías Renovables y Eficiencia Energética en coordinación con el IDAE para los territorios destinatarios del plan de acción urgente.

I. Aprobación de un nuevo Plan Estratégico para la Fundación Ciudad de la Energía (CIUDEN) para que cumpla un papel significativo en la reactivación de las zonas mineras en la I+D+i de la transición energética.

J. Lanzamiento del Instituto para la Transición Justa para prestar el apoyo técnico y acceso a financiación necesario.

K. Elaboración de una guía de desmantelamiento y reactivación para centrales nucleares que optimice los resultados sobre el empleo, la actividad y la cohesión social de las zonas implicadas en los procesos de cierre de instalaciones.

L. Lanzamiento del Equipo País de la Plataforma Europea de Regiones de Carbón en Transición para la presentación de actividades conjuntas que faciliten un mejor acceso a fondos europeos para proyectos estratégicos, incluyendo los que se destinen particularmente para esta Plataforma.

Como puede observarse, tanto en la ETJ como en el PAU, se definen objetivos genéricos y medidas, pero no establecen la correlación entre ambos, ni objetivos específicos medibles con valores meta, ni sistemas de indicadores que permitan el seguimiento y valoración de su consecución.

Para la gobernanza, implementación y seguimiento de la ETJ, se indica que es necesario generar un marco de gobierno destinado a incluir las aportaciones de los diferentes actores, tanto de departamentos ministeriales con funciones relacionadas, como entidades locales, CCAA y agentes sociales, a fin de poder optimizar los resultados de la misma, con énfasis en el seguimiento de resultados y en la transparencia y con una estructura administrativa que permita el tratamiento ágil y la puesta en marcha cuanto antes de los CTJ y en particular del PAU.

El Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MTED, modifica la denominación del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, O.A., que pasa a Instituto para la Transición Justa, O.A, y el objeto se modifica en el Real Decreto- Ley 23/2020, 23 de junio, pero no es hasta la aprobación del Estatuto del ITJ, por el Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo,

cuando se determina que el ITJ es el responsable de la implementación de la ETJ -una vez ya iniciada la vigencia de la ETJ-, y entre las funciones relativas a la ETJ se mencionan:

- Elaborar e implementar las estrategias de transición justa.

- Definir planes de acción para zonas vulnerables, sectores estratégicos y colectivos potencialmente afectados negativamente por la transición ecológica e impulsar la elaboración de convenios de transición justa y apoyar su ejecución; y fomentar la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de transición justa.

- Finalizar las actuaciones previstas de acuerdo con lo establecido en la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, y gestionar cuantos expedientes hayan sido iniciados por el Instituto bajo su antigua denominación de Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, O.A.

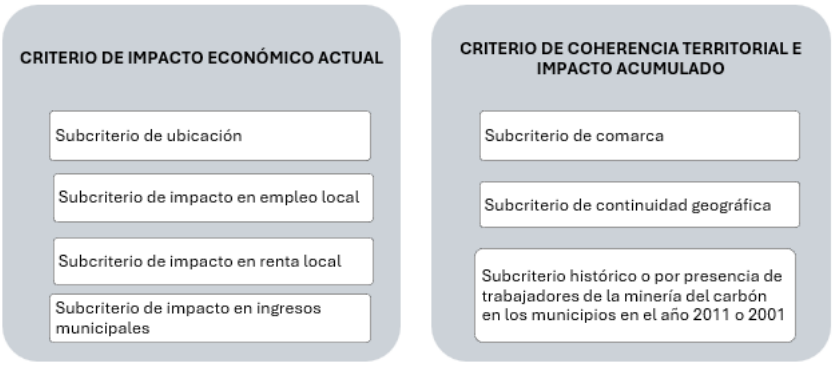
ANEXO 2

METODOLOGÍA PARA LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA

En el procedimiento para la elaboración de los convenios de transición justa la primera fase que se define es la correspondiente a la delimitación geográfica, esto es, la delimitación de las ZTJ para los territorios afectados por los cierres de minas, centrales térmicas de carbón o centrales nucleares, y para los que se define y pone en marcha un sistema de apoyo para su reactivación a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población y el fomento de una actividad coherente con el contexto (sus debilidades y fortalezas), atendiendo a la situación socioeconómica.

En la metodología definida, se distingue entre los municipios afectados por el cierre de minas y centrales térmicas de carbón y los municipios afectados por el cierre de centrales nucleares sin plan de reconversión, no coincidiendo la definición de los criterios para ambas zonas.

Para la delimitación geográfica de las ZTJ se atiende a: 1) Criterios relativos al impacto económico actual de los cierres y 2) Criterios de coherencia territorial e impacto acumulado. A su vez, dentro de cada uno de estos criterios se identifican los siguientes subcriterios:



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se pasa a detallar la definición que se realiza para cada uno de los subcriterios anteriores.

A. CRITERIO DE IMPACTO ECONÓMICO ACTUAL:

I. **Subcriterio de ubicación:** Pasan a formar parte de las ZTJ los municipios en los que se ubiquen las instalaciones que van a cerrar.

II. **Subcriterio de impacto en el empleo local:** Forman parte del CTJ los municipios con mayor impacto relativo en términos de pérdida de empleo (en función de los trabajadores afectados por los cierres que residen en ellos). El subcriterio se aplica de la siguiente manera:

1. En los municipios en los que residen trabajadores afectados por los cierres, se calcula el impacto relativo que supone el número de empleos afectados sobre el empleo total local, esto es, el cociente entre número de trabajadores afectados sobre la población del municipio en edad de trabajar.

2. Cálculo del peso relativo que cada municipio tiene en el conjunto de trabajadores afectados, esto es, se determina el peso de los empleos afectados de cada municipio tiene sobre el total de empleos afectados en cada zona.

3. Incorporación de los municipios con mayor cociente del punto 1) por orden descendiente, hasta asegurar que los municipios seleccionados representan el 85 % del conjunto de trabajadores afectados según el punto 2).

III. **Subcriterio de impacto sobre las rentas salariales locales**: Forman parte los municipios con mayor impacto relativo en términos de rentas salariales, en función de las rentas afectadas por los cierres de los trabajadores que residen en ellos. El subcriterio se aplica de la siguiente manera:

1. En los municipios en los que residen trabajadores afectados por los cierres, se calcula el impacto relativo que supone el salario de los trabajadores afectados sobre la renta total del municipio[67].

2. Cálculo del peso relativo que las rentas de cada municipio tienen en el conjunto de rentas del municipio.

3. Incorporación de los municipios con mayor cociente del punto 1) por orden descendiente, hasta asegurar que los municipios seleccionados representan el 85 % del impacto total de rentas según el cálculo del punto 2).

IV. **Subcriterio del impacto sobre los ingresos municipales** (solo en las ZTJ de centrales nucleares). Forman parte del CTJ aquellos municipios con mayor impacto relativo en términos de ingresos municipales, debido a la pérdida de las asignaciones estipuladas en la Orden Ministerial IET/458/2015 por pertenencia al entorno de las instalaciones de una central nuclear. Se incluye en el CTJ a los municipios cuyas asignaciones representan 5 % o más de su presupuesto promedio en el periodo 2015-2019.

B. <u>CRITERIO DE COHERENCIA TERRITORIAL E IMPACTO ACUMULADO.</u>

I. **Subcriterio de comarca**. Si los municipios incluidos por impacto económico representan más del 70 % de la población y del 70 % de la superficie de la comarca, se incorpora los municipios restantes de la comarca.

En el caso de ZTJ de centrales nucleares, este subcriterio se sustituye por el de incluir a los municipios que tienen su territorio, o parte del mismo, incluido en el área definida por un radio 10 kilómetros desde el centro de la instalación.

II. **Subcriterio de continuidad geográfica**. Asimismo, se incorporan aquellos municipios que queden totalmente rodeados por municipios seleccionados o que aporten continuidad

[67] Para el cálculo de la renta de los trabajadores afectados, se ha atendido a la información obtenida de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2018, aplicándose un salario sectorial medio para un trabajador a tiempo completo en las ramas 051 (Extracción de antracita y hulla), 052 (Extracción de lignito), 251 (Producción de energía eléctrica) y en empresas subcontratadas. Para la determinación del importe de la renta del municipio se ha acudido a la estadística de los declarantes del IRPF por municipios referida al año 2017 publicada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

geográfica a la zonificación cuando esta queda fragmentada en varias subáreas geográficamente inconexas entre sí.

III. **Subcriterio histórico o por presencia de trabajadores de la minería del carbón en los municipios en el año 2011 (solo aplicables a ZTJ afectadas por cierres de minas o centrales térmicas)**. Si el municipio contaba con dos o más trabajadores de la minería del carbón en el año 2011 y es cuenca minera, queda incorporado al área del convenio, o si el municipio contaba con trabajadores de la minería en el año 2001, con la condición de que sea un municipio rural (escala 3 DEGURBA) y sea parte de la cuenca minera.

Por último, y tras la revisión externa metodológica, se optó por aplicar un nuevo criterio que supone la inclusión de aquellos municipios portuarios con número significativo de empleos directamente asociados al movimiento de carbón en sus autoridades portuarias, que también se han visto afectados por el cierre de las centrales térmicas de carbón y que ha supuesto la inclusión de los municipios de Gijón, Algeciras y El Ferrol en las ZTJ de Caudal-Aboño, respectivamente, tras un informe sobre los impactos significativos a los que están sujetos los municipios portuarios[68].

En el cuadro siguiente se presenta el número de municipios que han entrado en cada ZTJ por cada uno de los subcriterios.

		A. Criterio de impacto económico				**B. Criterio de coherencia territorial e impacto acumulado**			
Zona de transición justa	Número municipios	A.I. Ubicación	A.II. Empleo	A.III. Renta	A.IV. Ingresos municipales	B.I. Comarca	B.II. Continuidad geográfica	B.III. Presencia de trabajadores en 2011	B.III. Presencia de trabajadores en 2001
Carboneras	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Puente Nuevo-Valle del Guadiato	11	1	5	5	-	11	-	-	5
Los Barrios	4	2	3	2	-	1	-	-	-
Aragón	34	4	9	9	-	15	7	1	14
Valle del Caudal - Aboño	5		5	5	-	-	-	-	-
Valle del Nalón	16	3	7	8	-	8	-	6	11
Suroccidente	6	3	4	4	-	5	-	3	3
Zorita	18	1	7	4	15	-	3	-	-
Bierzo - Laciana	18	6	8	5	-	-	1	6	13
Garoña	27	1	7	10	22	-	2	-	-
Guardo- Velilla	14	2	3	4	-	-	6	1	6
Montaña Central Leonesa - La Robla	11	2	5	5	-	-	1	1	8
As Pontes	14	1	11	10	-	-	-	-	7
Meirama	5	1	3	3	-	-	-	-	5
Alcudia	13	1	11	12	-	-	-	-	-
TOTAL	**197**	**29**	**89**	**87**	**37**	**40**	**20**	**18**	**72**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de zonificación aportados por la Entidad.

Nota: Se ha contabilizado cada municipio en los subcriterios que cumple. De esta forma, hay municipios que cumplen varios de los subcriterios definidos.

[68] Informe sobre el impacto de los cierres de ciertas centrales térmicas en los puertos de Almería, Alcudia, Algeciras, Ferrol y Gijón obtenido a través de subcontratación de TRAGSATEC al Centro de Investigación del Transporte (Transyt) de la Universidad Politécnica de Madrid.

ANEXO 3

GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS 42JA Y 456N EN EL EJERCICIO 2023

(miles de euros)

Capítulo presupuestario	Créditos Definitivos	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas	Pagos	Grado de ejecución
6 Inversiones reales	14.159	3.491	-	-	-
7 Transferencias de capital	158.253	83.040	80.934	80.934	51,1 %
Total Programa 42JA	172.412	86.531	80.934	80.934	46,9 %
1 Gastos de personal	2.748	2.732	2.589	2.589	94,2 %
2 Gastos corrientes	8.072	3.694	2.109	1.983	26,1 %
3 Gastos financieros	929	-	-	-	-
4 Transferencias corrientes	148.899	120.162	97.448	97.448	65,4 %
6 Inversiones reales	5.957	619	361	361	6,1 %
7 Transferencias de capital	162.426	58.234	14.034	14.034	8,6 %
8 Activos financieros	10	-	-	-	-
Total Programa 456N	329.041	185.441	116.541	116.415	35,4 %
TOTAL	**501.453**	**271.972**	**197.475**	**197.349**	**39,4 %**

ANEXO 4

SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS DE CUENCAS MINERAS (MARCO 2013-2018 Y MARCOS ANTERIORES)- DETALLE DE LA MUESTRA DE EXPEDIENTES

(miles de euros)

Nº expte.	Código de expte.	Título del Proyecto	Municipio	Cuantía total de la inversión prevista	Subvención concedida	Subvención justificada
1	AST-2020-0011	Renovación del abastecimiento a Mieres desde la cuenca de Aller (Captación de Ronderos)	Aller	971,00	728,25	571,12
2	AST-2020-0034	Instalación de sistema de tele gestión eficiencia energética en equipos led. Ampliación y renovación para eficiencia energética de alumbrado público en diversas zonas del concejo (Ribera de Arriba)	Ribera de Arriba	1.500,00	1.125,00	1.101,71
3	AST-2020-0036	Acondicionamiento de la carretera de acceso de Hedrada a Entrago (Acceso Polígono Industrial)	Teverga	930,00	697,50	645,03
4	AST-2020-0060	Acceso al espacio de relación empresarial y comercial "Talleres del Conde" Fase I	Langreo	2.630,00	1.972,50	1.972,50
5	ARA-2020-0008	Eficiencia energética en edificios municipales en Montalbán (Teruel)	Montalbán	86,67	65,00	43,46
6	ARA-2020-0025	Urbanización manzana norte del polígono industrial Cueva de San José, II etapa - Calanda	Calanda	393,36	295,02	201,78
7	CYL-2020-0007	Plan de Optimización energética Centros sociales	Varios municipios	365,10	273,83	218,51
8	AST-2021-0005	Desestacionalización y Reconstrucción de la EEIMVP como motor económico del valle de Lena. Fase 1	Lena	10.000,00	7.500,00	6.480,00
9	CYL-2021-0010	Restauración de espacios afectados por la actividad minera en León y Palencia	Matallana de Torio y Fabero	2.961,68	2.221,26	2.221,15

Nº expte.	Código de expte.	Título del Proyecto	Municipio	Cuantía total de la inversión prevista	Subvención concedida	Subvención justificada
10	CLM-2020-0003	Actuación de renovación y adecuación del polígono industrial de Sepes y polígono Aragonesas. Asfaltado, Iluminación, Desbroce, Señalética y Circuito videovigilancia	Puertollano	1.250,00	937,50	633,3
11	CYL-2009-0033	Polígono industrial Bierzo Alto 7ª fase en Bembibre (Plan del carbón 2006-2012)	Bembibre	1.557,16	1.557,16	-
12	CYL-2010-0073	Pabellón deportivo cubierto 2ª fase (Plan del carbón 2006-2012)	Folgoso de la Ribera	447,13	447,13	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los listados e información aportada por el ITJ.
Nota: En el proyecto ARA-2020-0025 se modificó mediante adenda el importe de la cuantía total de la inversión pasando a ser de 312,90 miles de euros.

ANEXO 5 – 1/2

SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA DE PRTR

(miles de euros)

Zona de transición Justa	Comunidad Autónoma	Total de municipios de ZTJ		Municipios beneficiarios de Infraestructuras en el Marco 2013-2018	
		Importe concesión	Peso (%)	Importe concesión	Peso (%)
Carboneras	Andalucía	359,98	0,40	-	-
Puente Nuevo - Valle Guadiato	Andalucía	10.276,63	11,55	-	-
Los Barrios	Andalucía	4.996,31	5,61	-	-
Aragón	Aragón	9.149,60	10,28	7.082,31	77,40
Valle del Caudal-Aboño	Ppdo Asturias	7.480,48	8,41	7.480,48	100,00
Valle del Nalón	Ppdo Asturias	4.875,98	5,48	4.875,98	100,00
Suroccidente Asturiano	Ppdo Asturias	4.807,67	5,40	4.807,67	100,00
Zorita	Castilla La Mancha	4.035,32	4,53	-	-
Bierzo-Laciana	Castilla y León	14.709,79	16,53	14.087,08	95,80
Garoña	Castilla y León y País Vasco	6.763,76	7,60	-	-
Guardo-Velilla	Castilla y León	4.789,82	5,38	4.789,82	100,00
Montaña Central Leonesa – La Robla	Castilla y León	4.849,72	5,45	4.488,02	92,50
As Pontes	Galicia	6.829,04	7,67	-	-
Meirama	Galicia	5.075,90	5,70	-	-
TOTAL		**89.000,00**	**100,00**	**47.611,37**	**53,50**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución de concesión de la Presidenta del ITJ de 5 de julio de 2023 de la Orden 1476/2021, de 27 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria de las mismas.

Nota: Se ha considerado como antiguos municipios beneficiarios los incluidos en el Anexo I del RD 675/2014, de 1 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón, mediante el desarrollo de proyectos de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera.

ANEXO 5 – 2/2

SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA DE PRTR DETALLE DE LA MUESTRA DE EXPEDIENTES

(miles de euros)

Nº	Código expediente	Zona de transición justa	Municipios	Importe subvención concedida PRTR	Situación según resolución de concesión
1	2022-C025	Aragón	Andorra	2.759,76	Concedido
2	2022-C242	Aragón	Calanda	441,01	Concedido
3	2022-C180	Valle del Nalón	Langreo	422,65	Concedido
4	2022-C240	Los Barrios	La Línea de la Concepción	3.997,11	Concedido
5	2022-C166	As Pontes	San Sadurniño	493,28	Concedido
6	2022-C235	Los Barrios	La Línea de la Concepción	999,21	Concedido
7	2022-C257	Carboneras	Carboneras	359,98	Concedido
8	2022-C251	Garoña	Lantarón	370,26	Concedido
9	2022-C047	Guardo-Velilla	Polentinos	-	Denegada por no llegar a la puntuación mínima
10	2022-C103	Meirama	Carral	-	Denegada por no llegar a la puntuación mínima
TOTAL				**9.843,26**	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución de concesión de la Presidenta del ITJ de 5 de julio de 2023 de la Orden 1476/2021, de 27 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria de las mismas.

ANEXO 6

EXPEDIENTES SELECCIONADOS DE PROYECTOS EMPRESARIALES EN CUENCAS MINERAS

(miles de euros)

Nº	Código expediente	Año de la convocatoria	Convocatoria	Comunidad Autónoma	Subvención prevista	Objetivo empleo (nº empleos)
1	2015-0004	2015	PPEE	Castilla y León	2.466.200	55
2	2017-0046	2017	PPEE	Castilla- La Mancha	3.575.000	38
3	2017-M100	2017	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	25.919	1
4	2017-M129	2017	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	22.470	0
5	2018-M057	2018	Pequeños PPEE	Aragón	28.617	2
6	2018-M117	2018	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	34.653	2
7	2021-M055	2021	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	50.000	1
8	2021-M063	2021	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	24.381	2
9	2014-0030	2014	PPEE	Principado de Asturias	153.505	5
10	2015-0039	2015	PPEE	Aragón	120.000	3
11	2014-M015	2014	Pequeños PPEE	Castilla- La Mancha	48.844	1
12	2015-M044	2015	Pequeños PPEE	Castilla y León	20.994	1
13	2015-M018	2015	Pequeños PPEE	Castilla- La Mancha	-	2
14	2015-M021	2015	Pequeños PPEE	Castilla y León	-	0
15	2015-M075	2015	Pequeños PPEE	Aragón	-	1
16	2015-M082	2015	Pequeños PPEE	Aragón	-	2
17	2015-M086	2015	Pequeños PPEE	Aragón	-	2
18	2010-0237	2010	PPEE	Principado de Asturias	903.735	12
19	2014-0003	2014	PPEE	Castila- La Mancha	213.624	4
20	2015-0035	2015	PPEE	Aragón	139.681	3
21	2014-M043	2014	Pequeños PPEE	Castilla y León	30.000	0,5
22	2014-M100	2014	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	61.500	0
23	2015-M093	2015	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	5.457	0
24	2015-M100	2015	Pequeños PPEE	Principado de Asturias	7.909	1
TOTAL					**7.932.489**	**139**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por la Entidad.

ANEXO 7 – 1/2

SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES Y PEQUEÑOS PROYECTOS EMPRESARIALES EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA

(miles de euros)

		Total municipios ZTJ			Municipios beneficiarios de Marco minero 2019-2027			
ZTJ	**CCAA**	**Pequeños PPEE (a)**	**PPEE (b)**	**Peso (%)**	**Pequeños PPEE (c)**	**Peso (%) (c/a)**	**PPEE (d)**	**Peso (%) (d/b)**
Carboneras	Andalucía	91,04	3.493,47	7,7	-	-	-	-
Puente Nuevo- Valle del Guadiato	Andalucía	542,31	9.396,37	21,5	-	-	-	-
Los Barrios	Andalucía	362,21	1.007,05	3,0	-	-	-	-
Aragón	Aragón	928,14	9.144,78	21,7	793,87	85,5	8.953,74	97,9
Caudal Aboño	Principado de Asturias	2.332,94	774,17	6,7	2.332,94	100	774,17	100
Valle del Nalón	Principado de Asturias	491,81	5.332,97	12,6	491,81	100	5.332,97	100
Suroccidente	Principado de Asturias	811,24	2.141,65	6,4	811,24	100	2.141,65	100
Zorita	Castilla- La Mancha	261,56	1.335,95	3,4	-	-	-	-
Bierzo Laciana	Castilla y León	317,22	1.202,32	3,3	317,22	100	1.202,32	100
Garoña	Castilla y León y País Vasco	683,32	108,63	1,7	-	-	-	-
Guardo Velilla	Castilla y León	21,57	-	0,1	21,57	100	-	-

		Total municipios ZTJ			Municipios beneficiarios de Marco minero 2019-2027			
ZTJ	**CCAA**	**Pequeños PPEE (a)**	**PPEE (b)**	**Peso (%)**	**Pequeños PPEE (c)**	**Peso (%) (c/a)**	**PPEE (d)**	**Peso (%) (d/b)**
Montaña Central Leonesa - La Robla	Castilla y León	475,25	-	1,0	475,25	100	-	-
As Pontes	Galicia	638,85	1.757,45	5,2	-	-	-	-
Meirama	Galicia	492,79	2.162,08	5,7	-	-	-	-
Alcudia	Islas Baleares	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		**8.450,25**	**37.856,89**	**100,0**	**5.243,90**	**62,1**	**18.404,85**	**48,6**

Fuente: (a) Elaboración propia a partir de la Resolución de concesión de la Presidenta del ITJ de 5 de julio de 2024 de la Orden TED/1239/2022, de 14 de diciembre, para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños PPEE generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, correspondientes a la convocatoria 2023; (b) Elaboración propia a partir de la resolución de concesión de la Presidenta del ITJ de 19 de julio de 2024 de la Orden TED/1240/2022, de 14 de diciembre, para la concesión de ayudas dirigidas a PPEE generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, correspondientes a la convocatoria 2023.

Nota: Se ha considerado como antiguos municipios mineros los incluidos en los Anexos I y II de la Orden TED 1293/2020, de 29 de diciembre y Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por las que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños PPEE y PPEE generadores de empleo y que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023.

ANEXO 7 – 2/2

SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES EN ZONAS DE TRANSICIÓN JUSTA – DETALLE EXPEDIENTES MUESTRA

(miles de euros)

Nº	Código expediente	ZTJ	Municipios	Importe subvención	Situación según resolución de concesión
1	2023-G108	Meirama	Cerceda	500,27	Concedido
2	2023-G104	Puente Nuevo-Valle del Guadiato	Espiel	3.000,00	Concedido
3	2023-G114	Zorita	Zorita de los Canes	213,41	Concedido
4	2023-P123	As Pontes	As Pontes de García Rodríguez	99,93	Concedido
5	2023-P140	Los Barrios	La Línea de la Concepción	200,00	Concedido
6	2023-P147	Garoña	Valdegovia	24,83	Concedido
7	2023-P118	Garoña	Merindad de Cuesta-Urrutia	100,00	Concedido
8	2023-P005	Valle del Nalón	San Martín del Rey Aurelio	21,82	Concedido
9	2023-G057	Carboneras	Carboneras	-	Denegada por no cumplir requerimiento de contribución financiera
10	2023-G096	Puente Nuevo-Valle del Guadiato	Villaviciosa de Córdoba	-	Denegada por falta de viabilidad
11	2023-P048	Suroccidente	Allande	-	No concesión por no cumplir inversión mínima
12	2023-P139	Puente Nuevo-Valle del Guadiato	Villaviciosa de Córdoba	-	No concesión por falta de viabilidad

Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones de concesión de la Orden TED/1239/2022 y Orden TED/1240/2022 por las que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños PPEE y PPEE que generen o mantengan el empleo, promoviendo el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027.

ANEXO 8 – 1/2

EXPEDIENTES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN DE ESPACIOS MINEROS DE LA ORDEN IET/594/2014, DE 10 DE ABRIL

(miles de euros)

Nº	Beneficiario	Convocatoria	Denominación proyecto	Ubicación	Importe total concesión	Situación del expediente (a 31/12/23)
1	HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA)	2016	Rehabilitación minera subterránea de las áreas de Candín y Siero. Cierre de 7 pozos. Restauración de una escombrera. Demolición y desmantelamiento de instalaciones y edificaciones	Langreo (Principado de Asturias)	3.700	Finalizado y pagado
2	HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA)	2017	Rehabilitación minera subterránea del área Modesta. Cierre de 3 pozos (inundación controlada y sellado). Desmantelamiento infraestructuras de exterior.	Langreo y San Martín del Rey Aurelio (Principado de Asturias)	3.700	En justificación
3	CARBONAR, S.A.	2019	Rehabilitación minera subterránea de la mina "Coto Sur". Restauración de escombrera "2º centro" y plazas. Derribo y desmantelamiento de instalaciones	Cangas de Narcea (Principado de Asturias)	1.721	En proceso de pérdida de derecho al cobro
4	S.A. MINERA CATALANO ARAGONESA (SAMCA)	2019	Rehabilitación minera a cielo abierto de dos cortas (Carmen y Pura y Santa María). Relleno y remodelado, canales perimetrales y recogida de aguas. Restauración de escombreras. Desmantelamiento y rehabilitación de zona de instalaciones	Foz Calanda y Ariño (Aragón)	15.924	En ejecución y justificación
5	CÍA. GRAL. MINERA DE TERUEL, S.A.	2020	Rehabilitación minera subterránea de la mina "La Escondida". Remodelado zona afectada, Acondicionado de la tierra vegetal, Creación de drenajes, Reconstrucción de infraestructuras, Restauración del bosque afectado y Revegetación de la zona.	Cañizar del Olivar y Estercuel (Aragón)	3.930	En ejecución
6	HIJOS DE BALDOMERO GARCÍA, S.A.	2020	Rehabilitación minera a cielo abierto de la corta "Mi Viña". Retirada de materiales y equipos. Sellado de bocaminas. Desmantelamiento y demolición de estructuras y edificaciones. Restauración de plazas y escombreras.	Caboalles de Abajo (Castilla y León)	2.070	En ejecución y justificación

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

ANEXO 8 – 2/2

EXPEDIENTES DE AYUDAS DE REHABILITACIÓN C10.P01 DEL PRTR

(miles de euros)

		Datos resolución de concesión				Datos de cronogramas			Datos reales a 31/12/2023		
Nº	Proyecto	Importe proyecto (a)	Importe ayuda	HA	Número de empleos	Fecha finalización	Duración de la obra (meses)	Inversión prevista 31/12/23	Inversión ejecutada 31/12/23 (b)	Grado de ejecución sobre el total de la obra (%) (b/a)	Desviación sobre inversión prevista en cronograma (%)
1	Restauración de los grupos mineros Virgen del Pilar y Europa sitos en Mequinenza (Zaragoza)- Convenio con Aragón	6.046	5.954	37,8	12	30/09/2023	18	6.046	1.571	25,98	-74,02
2	Rehabilitación del espacio afectado por la unidad de producción cielo abierto de Buseiro - Convenio con el Principado de Asturias.	7.087	6.535	77	15	30/09/2024	36	5.051	1.912	26,98	-62,15
3	Rehabilitación del espacio afectado por la unidad de producción Única-Cerredo (La Granda) - Convenio con el Principado de Asturias.	27.406	23.627	660	61	31/03/2025	42	17.196	1.273	4,64	-92,60
4	Rehabilitación del espacio afectado por la unidad de producción Área Noroeste Tormaleo - Convenio con el Principado de Asturias	48.945	43.532	430	74	30/09/2025	48	27.905	18.252	37,29	-34,59

		Datos resolución de concesión				Datos de cronogramas			Datos reales a 31/12/2023		
Nº	**Proyecto**	**Importe proyecto (a)**	**Importe ayuda**	**HA**	**Número de empleos**	**Fecha finalización**	**Duración de la obra (meses)**	**Inversión prevista 31/12/23**	**Inversión ejecutada 31/12/23 (b)**	**Grado de ejecución sobre el total de la obra (%) (b/a)**	**Desviación sobre inversión prevista en cronograma (%)**
5	Restauración ambiental de la explotación a cielo abierto “Gran Corta Fabero”- Convenio con Castilla y León	38.362	36.760	722,2	68-74	31/12/2025	48	25.177	11.486	29,94	-54,38
6	Restauración ambiental de espacios afectados en los TT.MM. de Torre del Bierzo y Villagatón - Convenio con Castilla y León	11.610	11.513	90,2	44	31/12/2025	48	7.651	4.583	39,48	-40,10
7	Restauración ambiental de espacios afectados en el TT.MM. de Tremor de Arriba (Igüeña) - Convenio con Castilla y León	20.653	19.662	249,1	68-74	31/12/2025	48	6.160	6.020	29,15	-2,27
TOTAL		**160.109**	**147.583**	**2.266**				**95.186**	**45.097**	**28,17**	**-52,62**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Nota: HA: Hectáreas.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS

(Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas, de las que se han eliminado las referencias pertinentes para la preservación de los límites que el ordenamiento jurídico impone en materia de protección de datos, de garantía de la intimidad y privacidad de las personas o de otros supuestos que legalmente obliguen a ello.)

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe ha sido puesto de manifiesto al Presidente del Instituto para la Transición Justa, O.A. y a la que fue Presidenta durante el periodo fiscalizado.

De los dos posibles alegantes, solo se ha recibió un escrito de alegaciones del Presidente actual, que fue presentado en plazo. Las alegaciones, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto del Informe los cambios que se han considerado oportunos derivados de las alegaciones que han sido aceptadas. El resto de las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o afirmaciones que no se acompañan de documentación justificativa, por lo que no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la Fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DEL INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA, O.A.

ALEGACIONES DEL INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL ITJ O.A. EJERCICIO 2023

D. firmado por SELLO DEL REGISTRO ELECTRONICO [redacted] REGISTRO GENERAL. OFICINA DE REGISTRO TELEMATICO, F. Firma: 18/03/2025 23:05:01, F. Registro: 18/03/2025 22:33:32
El documento consta de 41 folios.

Contenido

Observaciones generales: 2
Sobre las conclusiones y recomendaciones (III): 9
Objetivo Específico 1 9
Objetivo Específico 2 10
Objetivo Específico 3 10
Objetivo Específico 4 13
Objetivo Específico 5 13
Objetivo Específico 6 14
Objetivos transversales 14
Anexo I: alegaciones adicionales 15
II.1. EL INSTITUTO PARA LA TRANSICION JUSTA COMO ÓRGANO RESPONSABLE DE LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA 15
II.2. LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA 15
II.2.2. El proceso para la elaboración de los CTJ 15
II.2.3. Los protocolos generales de actuación y los procesos de participación pública en las distintas zonas 15
II.2.4. Delimitación de las zonas de transición justa y análisis de vulnerabilidad 16
II.3. MARCO DE APOYO FINANCIERO DEL ITJ 17
II.3.1. Las líneas principales del marco de apoyo del ITJ en ZTJ se corresponden con las líneas de apoyo anterior en cuencas mineras 17
II.3.2. El nuevo marco de apoyo en las ZTJ se asienta sobre fuentes de financiación europeas 19
II.3.4. Análisis del control interno 20
II.4. SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS 21
II.5. SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES 24
II.6. SUBVENCIONES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN AMBIENTAL 26
II.7. AYUDAS SOCIALES (BAJAS INDEMNIZADAS, PREJUBILACIONES Y AYUDAS DE FORMACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS) 27
II.8. SISTEMA DE INTEGRIDAD Y PLAN ANTIFRAUDE 28
II.10. TRANSPARENCIA 28
II.11. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES 29
Anexo II: líneas de ayudas e instrumentos de MITECO 33

Observaciones generales:

El Tribunal de Cuentas, en adelante TCu, ha realizado, a iniciativa propia, la 'Fiscalización de la actividad del Instituto para la Transición Justa, O.A. ejercicio 2023'.

El Instituto para la Transición Justa, O.A. en adelante ITJ, es un organismo autónomo dependiente de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO) y es el resultado de la transformación del Instituto para la Restructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, en adelante IRMC. En 2020, el IRMC ya había sido objeto de fiscalización por el TCu por los ejercicios 2006 a 2017.

El informe del TCu se estructura en tres grandes apartados, con once secciones, donde se analiza la Estrategia de Transición Justa, los instrumentos y marco financiero de apoyo a las zonas de transición justa, y los mecanismos internos para el ejercicio de la actividad en general.

El ITJ agradece la mención del TCu de que no se han producido limitaciones por parte del ITJ que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos en la fiscalización.

El ITJ recuerda que el Gobierno de España ha sido pionero dentro de la Unión Europea en la implementación del concepto de Transición Justa, un enfoque impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para garantizar que los procesos de transformación económica y ambiental derivados de la descarbonización y la transición energética se realicen sin dejar a nadie atrás. La OIT ha establecido directrices que fomentan políticas inclusivas, el diálogo social y la creación de empleo decente en este contexto. En línea con estos principios, España aprobó en 2019 la Estrategia de Transición Justa y creó el Instituto para la Transición Justa (ITJ), con el objetivo de mitigar el impacto socioeconómico del cierre de actividades altamente contaminantes y garantizar oportunidades de empleo y desarrollo en los territorios afectados, especialmente en zonas mineras, carboneras y nucleares. Estas regiones, que han sido fundamentales para el desarrollo industrial y económico de España y Europa, se enfrentan a una transformación estructural debido a los cambios globales en la energía, la competitividad y la política ambiental.

El ITJ destaca que el compromiso del Gobierno de España con la Transición Justa va más allá del cambio en el modelo de producción energética, e implica una transformación socioeconómica estructurada para garantizar el futuro de las comunidades afectadas dentro de la nueva economía verde.

El TCu apunta en su informe que el actual diseño de la Estrategia de transición justa '*no hace posible evaluar la consecución de los objetivos, su monitoreo ni la participación en los logros y desviaciones de los agentes implicados*'.

Ante ello, el ITJ reitera que realizará una evaluación externa de la Estrategia de Transición Justa. Esta evaluación, parte del proceso para elaborar una nueva estrategia, tiene como objetivo verificar el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. Por ello, el ITJ considera que las valoraciones generales que no se basen en metodologías de evaluación de políticas públicas podrían resultar parciales o poco ajustadas.

El TCu añade que la Estrategia de transición justa es '*un marco teórico más cercano a una declaración de intenciones, en vez de un auténtico instrumento de planificación estratégica*'.

El ITJ disiente de esta observación y considera que el punto 7 de la estrategia en relación Plan de Acción Urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre despliega elementos centrales que han guiado la actuación. En particular, el punto 7.5 donde se establecen seis bloques de medidas concretas para la protección de los trabajadores y la reactivación económica de las zonas en transición.

En este sentido, el ITJ ha desarrollado actuaciones en relación a cada una de las líneas previstas. Asimismo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) ha permitido intensificar y expandir algunas de las actuaciones previstas.

A modo de resumen, en el período 2019-2024 desde el MITECO se han concedido 1.528 millones de euros en ayudas a las zonas mineras y zonas de transición justa, con el objetivo de movilizar 3.083 millones de euros y con compromisos de creación de 4.139 empleos.

Analizando de forma más específica los componentes del Plan de Acción Urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre se puede señalar lo siguiente:

- En relación a la implementación de medidas urgentes para el mantenimiento del empleo se contemplaban donde se definían medidas de protección social, de formación profesional, la creación de la bolsa de trabajo, y el plan de restauración de minas, el ITJ ha impulsado las siguientes actuaciones:

Medidas de protección social: desde 2019 se han comprometido más de 177M€ en concepto de prejubilaciones y bajas incentivadas para trabajadores afectados por los cierres mineros del carbón.

Bolsas de empleo: como parte del acuerdo del cierre de térmicas se establecieron bolsas de empleo para trabajadores de las empresas titulares y auxiliares. Estas bolsas no solo se enfocan en el desempleo, sino a la empleabilidad, facilitando que los trabajadores inscritos reciban ofertas formativas y laborales. Actualmente, la bolsa cuenta con 617 inscritos, representando el 22% del total de personas afectadas por los cierres. A fecha de diciembre de 2024, el 70% de los trabajadores inscritos en la bolsa de empleo tenían un trabajo, mientras que el 23% estaban desempleados y un 3% se encontraban en situaciones distintas, como ser autónomos o percibir algún tipo de pensión, por ejemplo, de invalidez. Asimismo, existe una bolsa de empleo de minería.

Oferta formativa: casi todos los inscritos en las bolsas de empleo han recibido al menos una oferta formativa relacionada con la transición energética limpia y el desmantelamiento. Desde los Servicios Públicos de Empleo Estatal se han ofrecido 1.070 servicios de orientación e información profesional, autoempleo, formación y fomento del empleo, además de 61 itinerarios formativos. Asimismo, con el apoyo del PRTR, se han lanzado programas específicos para beneficiar a 200 desempleados mayores de 52 años, con un enfoque en energía solar fotovoltaica, energía eólica, eficiencia energética e infraestructuras verdes. Al menos el 30% de los beneficiarios de estos programas son mujeres.

Restauración ambiental: se han concedido ayudas a las empresas mineras para la restauración de sus minas a causa del cierre de unidades de producción. Además, se han abordado importantes pasivos ambientales abandonados por aquellas empresas mineras que entraron en quiebra. Mediante convenios con las Comunidades Autónomas de Asturias, Castilla y León, y Aragón, responsables subsidiarios de estas tareas, se está avanzando en la recuperación de más de 2.000 hectáreas de terreno afectado A través del PRTR se han ejecutado grandes obras de restauración de minas de carbón (Componente 4 y 10). En total se prevé restaurar 3.483 hectáreas de zonas degradadas por la extracción del carbón.

- La Estrategia de Transición Justa prevé el apoyo y financiación al desarrollo para las comarcas mineras y territorios afectados por el cierre de centrales para asegurar una transformación estructural, recuperación económica y bienestar social, a través de recursos propios, la priorización de otros fondos para las zonas, y el desarrollo de concursos de los nudos de transición justa como elementos principales. En este sentido, las actuaciones concretas desarrolladas han sido:

Apoyo a proyectos empresariales: el ITJ ha apoyado con 88 millones de euros de ayudas a 427 proyectos empresariales y pequeños proyectos de inversión. Su puesta en marcha movilizará unos 587 millones de euros y tiene un empleo asociado comprometido de más de 2.300 empleos estables para su operación.

Apoyo a proyectos municipales: el ITJ ha respaldado 226 proyectos de infraestructuras municipales en más de 120 municipios, con una ayuda total de 230 millones de euros. Estos proyectos abarcan una amplia variedad de naturalezas y tienen como objetivo principal la dinamización económica y comunal. Además, se ofrece un servicio de asesoramiento a los ayuntamientos para la presentación de proyectos y la gestión de las ayudas.

Priorización transición justa en otros fondos: a través de las líneas del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) con prioridad para transición justa se están poyando más de 80 proyectos energéticos con más de 841 millones de euros de ayudas que prevén movilizar cerca de 2.000 millones de euros en inversiones.

Nudos de transición justa: los llamados concursos de los nudos de transición justa suponen una medida pionera, ya que, en lugar de adjudicar permisos de acceso a red eléctrica únicamente en base a consideraciones técnicas, como es usual, se valora también la contribución de los proyectos a la Estrategia de Transición Justa, en términos de empleo (con especial atención a mujeres y trabajadores excedentes del carbón), actividades de formación, fomento del autoconsumo, y con particular atención a proyectos empresariales o industriales asociados e inversiones locales, entre otros aspectos. Como consecuencia, se incentiva un círculo virtuoso donde las empresas que quieren implementar proyectos de energías renovables deben competir entre sí para mejorar los beneficios socioeconómicos para las poblaciones locales. El primer concurso fue en el nudo de transición justa Mudéjar 400 kV, correspondiente a la zona de Transición Justa de Aragón, y hay cuatro más en proceso de concurso: el nudo de Lancha 220 kV1 en Valle del Guadiato, Córdoba; el nudo de La Pereda 220 kV en Asturias; el nudo de Meirama 220 kV en A Coruña, el Nudo de Narcea 400 kV en Asturias. Se ha lanzado también un procedimiento para conceder acceso a la red a proyectos renovables síncronos, como bombeos hidráulicos y biomasas en varios nudos.

- En relación al desarrollo de un marco de acuerdo entre empresas que soliciten el cierre y un plan de reactivación, contemplado también en la Estrategia de Transición Justa, en abril de 2020 se rubricó el Acuerdo por una Transición Energética Justa para las centrales térmicas en cierre entre la Administración General del Estado (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Ministerio de Trabajo y Economía Social), las compañías con centrales térmicas en cierre (Endesa, Iberdrola, Naturgy y EDP, esta última en marzo de 2021) y los sindicatos (CCOO Industria, UGT FICA). Como parte de este acuerdo, los proyectos en cartera de las empresas propietarias de las centrales en las zonas afectadas suman más de 1.500 millones de euros de inversión privada.

[1] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-16182

- Asimismo, como preveía el Plan de Acción Urgente de la Estrategia de transición justa se han asumido los compromisos del Marco de Actuación para la Minería del Carbón y las Comarcas Mineras 2013-2018, que no habían sido ejecutados cuando correspondía, y se ha traducido en la firma de más de 104 convenios de subvención con las CCAA para actuaciones en las zonas mineras.

En relación a la delimitación de las zonas de transición justa, el TCu señala en su informe que '*no ha sido posible verificar en su totalidad la utilización de los criterios metodológicos por los que han sido incluidos los municipios en las zonas de transición justa*'.

Ante ello, el ITJ argumenta que justamente se ha empleado una metodología de delimitación de impactos que incluye criterios relacionados con el empleo y la renta, así como la coherencia territorial para definir las zonas de transición justa. Este método ha sido validado por expertos externos para asegurar su rigor técnico y busca optimizar la asignación de recursos para concentrarlos en los municipios que más lo requieren.

El ITJ disiente en la observación y subraya que esta metodología es una innovación y ejemplo de buenas prácticas en la formulación de políticas públicas, con pocos precedentes en la Administración General del Estado, destacándose por su base en indicadores socioeconómicos objetivos.

Este enfoque de política pública basada en evidencia (*evidence-based policy*) se complementa con un amplio proceso de participación en los territorios, validando la metodología empleada, ayudando a definir acciones concretas y facilitando el seguimiento de los compromisos adquiridos.

En este sentido, la zonificación ha sido acordada en los Protocolos de actuación firmados con las Comunidades Autónomas (CCAA) y con ACOM-Asociación de Municipios de Transición Justa (FEMP), que han dado lugar a las 15 zonas de transición justa, en adelante ZTJ.

En Andalucía: ZTJ Puente Nuevo-Valle del Guadiato (Córdoba), ZTJ Carboneras (Almería), ZTJ Los Barrios (Cádiz). En Aragón: ZTJ Aragón (Teruel y Zaragoza). En el Principado de Asturias: ZTJ Valle del Caudal-Aboño (Asturias), ZTJ Suroccidente (Asturias), ZTJ Valle del Nalón (Asturias). En Castilla la Mancha: ZTJ Zorita (Guadalajara y Cuenca). En Castilla y León: ZTJ Guardo-Velilla (Palencia), ZTJ Bierzo-Laciana (León), ZTJ Montaña Central Leonesa-La Robla (León). En Castilla y León – País Vasco: ZTJ Garoña (Burgos y Álava). En Galicia: ZTJ Meirama (A Coruña), ZTJ As Pontes (A Coruña y Lugo). En las Illes Balears: ZTJ Alcudia (Illes Balears).

El ITJ agradece la puesta en valor del TCu a los procesos de participación pública en los que se ha invitado a más de 1.700 interesados en las 15 ZTJ. Este enfoque colaborativo no solo refuerza la transparencia del proceso, sino que también asegura que las intervenciones respondan eficazmente a las necesidades locales.

En relación al marco de apoyo financiero, el TCu apunta que '*si bien la nueva zonificación ha modificado el ámbito geográfico municipal sobre el que actúa el ITJ, ha mantenido los sistemas y herramientas de apoyo previamente existentes*'. Y añade que '*el mantenimiento de estas líneas de ayudas no puede ampararse únicamente en la supuesta continuidad del interés público, sino que debe venir avalado por el análisis previo que justifique su relación con el marco general de la ETJ y sus objetivos estratégicos, su necesidad, beneficios y rentabilidades esperados y sus costes previsibles*'.

Ante estas observaciones, el ITJ alega que las zonas mineras han sido pilares del desarrollo industrial y económico de España, contribuyendo al progreso del país durante décadas; y constata que la transición hacia un modelo energético renovable y sostenible plantea un reto estructural que exige una respuesta pública decidida. A ello se ha sumado el cierre de las centrales térmicas, que ha supuesto un impacto adicional en algunos territorios, acentuando la necesidad de continuidad de medidas de apoyo. Siguiendo la senda iniciada por el antiguo IRMC, el ITJ no solo gestiona el cierre ordenado de explotaciones, sino que también impulsa alternativas económicas y oportunidades de empleo para garantizar un futuro sostenible en estas comarcas

Con el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027:

- Se ha extendido y mejorado más allá del 31 de diciembre del 2018 las medidas sociales amparadas por la Decisión 2010/787/UE a fin de facilitar su acceso al conjunto de los trabajadores afectados, así como las medidas dirigidas a impulsar económicamente a las comarcas mineras e incentivar el empleo en los municipios mineros afectados.
- Se han incorporado nuevos instrumentos relacionados con la restauración, con la gobernanza (introduciendo los Protocolos Generales de Transición Justa) o los planes relacionados con la transición energética mediante la transversalización de la transición justa a las ayudas a proyectos energéticos innovadores (PERTA-ERHA, …).

Igualmente, el ITJ ha implementado cambios significativos en sus líneas de apoyo. Por ejemplo, en el ámbito de las ayudas para infraestructuras municipales con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), se ha introducido un procedimiento de concurrencia competitiva, que no existía en marcos previos para esta clase de ayudas.

En las líneas para proyectos empresariales se han implementado mejoras en la metodología de cuantificación de las ayudas, dividiéndolas en un componente de inversión más un componente de empleo, al objeto de adecuar la intensidad de ayuda a otorgar a los proyectos en coherencia con su impacto económico y social. Asimismo, se ha implementado un sistema de avisos para informar a los promotores de los distintos hitos que deben ir cumpliendo a lo largo de la ejecución de los proyectos y el mantenimiento de las inversiones y el empleo, que representa un ejercicio de buenas prácticas para mejorar la fluidez de la comunicación entre la administración pública y los receptores de sus políticas.

Es relevante mencionar que la mayoría de los beneficiarios de las ayudas del ITJ son empresas de muy pequeño tamaño, incluidos autónomos, y ayuntamientos igualmente pequeños. De hecho, el 25% de las ayudas del PRTR destinadas a infraestructuras municipales se han dirigido a municipios de menos de 500 habitantes. Estas entidades a menudo enfrentan notables desafíos en capacidad administrativa. Dado este contexto, no sorprende que la mayoría de las solicitudes de ayuda necesiten apoyo adicional y subsanación, lo que genera una considerable carga de trabajo para el ITJ y conlleva desafíos para cumplir con los plazos establecidos de resolución.

En el área de formación, las nuevas ayudas financiadas están enfocadas en certificaciones de profesionalidad en campos de empleo verde, equipando centros de formación con tecnologías sostenibles como material fotovoltaico y eólico.

En el ámbito de la restauración ambiental, se han abordado importantes pasivos ambientales abandonados por empresas mineras en quiebra. Este proceso, aunque comenzó lentamente debido a su complejidad técnica, ha acelerado significativamente su ritmo y actualmente se desarrolla dentro de los plazos previstos. Sin los 150 millones de euros del PRTR que el Gobierno decidió dedicar a este fin, abordar estas extensas heridas ambientales en los territorios no habría sido posible.

En relación al análisis de los expedientes de subvenciones a infraestructuras en municipios de cuencas mineras, el ITJ agradece la mención del TCu que, a pesar de su falta de obligatoriedad, la guía elaborada por el ITJ para la justificación de ayudas a contribuido a la homogeneidad en la justificación presentada por los beneficiarios.

Con respecto al análisis del control interno, el ITJ valora positivamente que el TCu haya reconocido que se han llevado a cabo todas las actuaciones '*con recursos limitados para el desempeño de sus competencias*', y confirma que se han producido refuerzos importantes desde entonces.

Además, el TCu constata que el ITJ cumple con la Ley de Transparencia, y subraya la importancia de aplicar los procedimientos antifraude y de gestión de conflictos de intereses, ya desarrollados bajo el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) a todas las actuaciones. El ITJ toma nota de estas observaciones y reconoce que la implementación de los fondos del PRTR ha modernizado sus operaciones, un cambio que también se ha observado en otras administraciones.

Por concluir este apartado, el ITJ agradece el reconocimiento del TCu a los esfuerzos realizados en materia de igualdad de género. El TCu destaca que '*las actuaciones desarrolladas por el ITJ para velar por la valorización y el desarrollo de medidas con perspectiva de género y de inclusión social son numerosas*'. Además, el TCu apunta que, en sectores históricamente dominados por hombres, las acciones del ITJ '*se orientan a implementar un desarrollo más inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad, oportunidades y condiciones laborales de las mujeres'*.

Con estas observaciones generales presentadas, se procede a detallar las alegaciones del ITJ a las cuestiones específicas planteadas en el informe de fiscalización del Tribunal. Se comenzará con un análisis de las conclusiones y recomendaciones del informe, para luego profundizar en los distintos apartados que componen el documento.

Sobre las conclusiones y recomendaciones (III):

Objetivo Específico 1

El ITJ constata que el Gobierno de España ha sido el primero de los Estados miembros de la Unión Europea en desarrollar una Estrategia de Transición Justa que acompaña al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC). Para lograrlo, el ITJ ha tenido que transformar conceptos teóricos en acciones tangibles dentro de la gestión pública

El TCu señala que no ha existido un marco de co-gobernanza adecuado para que la ETJ pueda desplegar eficazmente la política de transición justa. Por el contrario, el ITJ considera que se han articulado múltiples espacios de participación, seguimiento y rendición de cuentas, entre ellos las comisiones bilaterales con las comunidades autónomas, la comisión de seguimiento del Acuerdo de Térmicas y la comisión de seguimiento del Acuerdo de Minería, asegurando así la existencia de espacios de co-gobernanza tanto entre todos los niveles de la administración –estatal, autonómica y local- como para el diálogo social con las empresas y los representantes de los trabajadores.

Respecto al Consejo Asesor, recogido en los estatutos del ITJ. El ITJ, al igual que el TCu, constata que las reuniones han sido más informativas que espacios de debate, por lo que está trabajando en nuevas fórmulas para fortalecer la involucración y participación de los actores implicados. En cualquier caso, la inclusión de su creación como hito dentro del PRTR demuestra su relevancia institucional. Paralelamente, el ITJ mantiene reuniones bilaterales regulares con los actores que forman parte del mismo.

Asimismo, en 2023, año objeto de fiscalización, se desarrollaron diversas acciones a través de los agentes de territorio de CIUDEN, entidad adscrita al MITECO a través del ITJ y con la que se cuenta con un acuerdo para la colaboración en materia de transición justa. A lo largo del año, se organizaron 41 jornadas de difusión de las convocatorias de ayudas a empresas, que contaron con la participación de 800 promotores, representantes de empresas, emprendedores y asociaciones empresariales. También se atendieron más de 4.200 consultas de actores locales, en su mayoría ayuntamientos y promotores, sobre las líneas de ayudas y programas de apoyo desplegados en el territorio. En este mismo periodo, se celebraron 4 jornadas técnicas informativas, con 317 asistentes, en las que hubo representación institucional de todas las administraciones públicas (estatal, autonómica y local), delegaciones de gobierno, agentes sociales, promotores de proyectos privados, organizaciones ambientales, asociaciones vecinales, grupos de acción local y otras entidades implicadas. En conjunto, estas actuaciones representan un esfuerzo con pocos precedentes en la administración pública para asegurar canales de comunicación e información con la ciudadanía y entidades interesadas.

El ITJ es consciente también que los procesos de gobernanza siempre pueden ser mejorados y fortalecidos, atendiendo en cualquier caso a los recursos limitados de la administración.

El TCu señala que la falta de una evaluación intermedia publicada *'no resulta conforme con una política de comunicación transparente'.* No obstante, el ITJ destaca que en 2023 se publicaron tres informes relevantes en favor de la transparencia y la rendición de cuentas, concretamente: '*España, cuatro años avanzando hacia una transición energética justa*', '*Informe: 5 años de la firma del Acuerdo de*

Minería' e Informes-resumen para cada uno de los Convenios de Transición Justa. En lo que respecta a la evaluación de la Estrategia de Transición Justa, el ITJ está avanzando en la contratación de una evaluación externa que permita analizar el impacto y la efectividad de la estrategia vigente.

Con respecto a la **recomendación 1**, el ITJ toma nota de esta recomendación con vistas a la preparación de una nueva Estrategia de Transición Justa, en la que ya está trabajando, incorporando los aprendizajes obtenidos hasta la fecha para mejorar su efectividad y alcance.

Objetivo Específico 2

En relación con la metodología de delimitación de las zonas de transición justa, el ITJ debe resaltar que la aplicación de esta metodología de delimitación de impactos representa un ejercicio de buenas prácticas en políticas públicas, con pocos precedentes en la Administración General del Estado, utilizándose indicadores socioeconómicos objetivos para determinar las áreas con mayores necesidades de ser receptoras de una determinada política pública, lográndose así concentrar los recursos públicos con la mayor eficiencia posible donde más se necesita. De este modo, el ámbito geográfico susceptible de ser receptor de ayudas públicas se define en base a una metodología publicada de forma transparente y fundamentada en criterios objetivos y empíricos. Representa por tanto un importante ejercicio de políticas públicas basadas en evidencia (*evidence-based policy*).

Si bien el TCu expresa que la metodología empleada no ha tenido en cuenta el impacto de las medidas que ya venían desplegándose en los municipios beneficiarios del marco minero, ni la situación socioeconómica de 72 de los municipios incluidos que han sido incorporados atendiendo a criterios de situación geográfica o históricos, el ITJ señala que estos elementos sí han sido objeto de análisis. En concreto, los documentos de caracterización y diagnóstico socioeconómico incluyen elementos relacionados con el impacto de marcos previos e identifican la situación de partida de todos los municipios desde el punto de vista de indicadores socioeconómicos objetivos. Estos diagnósticos indican que, pese a las ayudas desplegadas en marcos previos, los municipios han continuado sufriendo una situación de declive en distintos indicadores sociales y económicos, que se agudizan con los últimos cierres, por tanto, siendo necesario considerar estos impactos acumulados en la metodología de delimitación. Estos documentos de caracterización y diagnóstico, que suman 15 informes y más de 1.900 páginas de análisis, reflejan la situación socioeconómica de todos los municipios, incluidos los municipios que han sido incorporados atendiendo a criterios de situación geográfica o históricos, incluyendo por tanto los 72 municipios aludidos por el TCu.

El ITJ toma nota de la **recomendación 2** para aprovechar la experiencia obtenida hasta la fecha e incorporarla en el proceso de elaboración y modificación de las futuras Estrategias.

Objetivo Específico 3

El TCu señala que *'la lógica de intervención desplegada por el ITJ reposa en las mismas cuatro líneas de subvenciones que ya existían en las cuencas mineras'*. Y añade que *'esto supone un riesgo de que*

las líneas de subvenciones en zonas de transición justa continúen comportándose como un conjunto disperso de medidas que no responde a un plan con objetivos y con plazos fijados'.

A esto, el ITJ explica que las líneas de subvenciones en las que trabaja el ITJ han experimentado cambios profundos, y que se incardinan en la Estrategia de Transición Justa, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Fondo de Transición Justa. En anexo se detallan las convocatorias realizadas, que se resumen a continuación:

Ayudas a proyectos municipales:

- ✓ 1 convocatoria de ayudas a entidades locales con cierre de centrales térmicas de carbón
- ✓ 2 Convocatorias para infraestructuras municipales ambientales, sociales y digitales en el marco del PRTR
- ✓ desarrollo de los Convenios de Infraestructuras con las CCAA

Convocatorias de ayudas a empresas:

- ✓ 6 convocatorias a proyectos empresariales y pequeños proyectos de inversión en Zonas Mineras
- ✓ 2 convocatorias a PPEE y MINIMIS en Zonas de TJ

Restauración:

- ✓ Plan de Restauración Ambiental- PRTR (Componente 4 y 10)
- ✓ Ayudas a empresas para restauración minera

Proyectos energéticos:

- ✓ 5 Concursos de Nudos de TJ
- ✓ 1 Concesión Capacidad Síncrona
- ✓ 28 Convocatorias de IDAE con prioridad para zonas de TJ

Formación:

- ✓ Programa Formación y recolocación PRTR, exclusivo para zonas de TJ (5 lotes)
- ✓ Línea ayudas Emplea verde de Fundación Biodiversidad, con prioridad para TJ

Programa cultural

- ✓ 3 Ediciones del programa cultural de DinamiARTj

El cambio principal que se ha introducido es que el ámbito territorial de actuación ha pasado de los municipios mineros a los municipios de Transición Justa, que atienden a los impactos del cierre de la minería, pero también los de centrales térmicas de carbón y nucleares sin planes de reconversión previos, lo que ha supuesto la incorporación de nuevas CCAA, como Andalucía, Galicia, Baleares y País Vasco, así como zonas en nuevas provincias, como Burgos y Guadalajara. Adicionalmente, se ha producido la siguiente evolución:

- Las ayudas a empresas incorporan por primera vez la cofinanciación con el Fondo Europeo de Transición Justa.
- Las ayudas a empresas han sido objeto de actualización a las últimas novedades en los marcos europeos y se han implementado mejoras en la metodología de cuantificación de las ayudas para adecuar la intensidad de ayuda en coherencia con el impacto económico y social de los proyectos.
- Las ayudas a infraestructuras, además de ser financiadas por el PRTR, se han convocado por primera vez utilizando el procedimiento de concurrencia competitiva, y con un enfoque reforzado de sostenibilidad impulsando actuaciones para la reorientación y/o rehabilitación de antiguos espacios para nuevos usos de carácter social, ambiental, de innovación digital o de desarrollo territorial
- Las ayudas a restauración ambiental también se han financiado por primera vez con fondos del PRTR, siendo por primera vez las beneficiarias las CCAA afectadas, responsables subsidiarias de la restauración.
- Las ayudas a personas, por último, han incluido un Programa de formación financiado por el PRTR que ha supuesto una novedad radical, pues conlleva que los participantes en el mismo obtengan, bien un certificado de profesionalidad, bien un nuevo contrato laboral. Este tipo de instrumento de apoyo no existía en marcos previos.

Con respecto a la **recomendación 3,** el ITJ ha avanzado en la definición de indicadores que se incluyen en los informe-resumen con los principales resultados obtenidos de cada zona de transición justa, y seguirá profundizando en ello.

Con respecto a la **recomendación 4**, el ITJ toma nota sobre el valor de la definición de un cuadro de mandos, y confirma que se está mejorando el sistema de control interno para la gestión de riesgos, y que contará con la puesta en funcionamiento del nuevo sistema informático de gestión de ayudas que automatizará el proceso de gestión de subvenciones,

El TCu indica que existen '*altas tasas de subsanación de solicitudes y altas tasas de renuncia, así como la prevalencia de antiguos municipios de cuencas mineras que ya contaban con experiencia en estas subvenciones'*. En su **recomendación 5**, sugiere que 'el *ITJ adopte medidas que favorezcan la eficiente participación de interesados y beneficiarios en la tramitación*'.

Ante esto, el ITJ señala que dispone de canales de comunicación y espacios de información que le permiten mantenerse en contacto directo con los beneficiarios y acompañarlos en el proceso. En concreto, el ITJ cuenta con agentes de CIUDEN en los territorios como puntos focales para resolver dudas y consultas. Además, antes del lanzamiento de las convocatorias se organizan sesiones informativas en todas las zonas. Gracias a estas iniciativas, entre 2022 y 2024 se han atendido alrededor de 10.000 consultas locales, principalmente de ayuntamientos y promotores de proyectos empresariales y generadores de empleo. Asimismo, se han celebrado más de 90 sesiones informativas, con una participación de más de 2.500 personas interesadas.

El ITJ, por tanto, ha implementado medidas que superan el estándar administrativo para fomentar la participación de los interesados y garantizar canales de información accesibles y abiertos. No obstante, toma nota de la recomendación 5 del TCu para seguir profundizando en esta línea.

El ITJ explica que el elevado índice de subsanaciones se debe, en gran parte, al perfil de los beneficiarios de estas actuaciones. En el caso de las empresas, muchas son microempresas y autónomos, mientras que, en el ámbito municipal, un alto número de Ayuntamientos tienen menos de 5.000 habitantes, y muchos de ellos ni siquiera cuentan con un Secretario a tiempo completo para gestionar eficazmente la presentación y tramitación de solicitudes. Como resultado, el 25% de las ayudas a infraestructuras municipales se han concedido a poblaciones de menos de 500 habitantes.

Esto implica que la mayoría de las solicitudes de ayuda requieren apoyo adicional y subsanación, lo que supone una carga de trabajo considerable para el ITJ y plantea desafíos en el cumplimiento de los plazos de resolución. No obstante, el ITJ reafirma su compromiso con este enfoque y nivel de involucración para garantizar la eficacia real de sus medidas de apoyo a las zonas afectadas, en especial a los municipios y actores más vulnerables. Además, continuará con el proceso de revisión interna y mejora de procedimientos implementado hasta ahora, tomando en cuenta las recomendaciones adicionales del TCu.

Objetivo Específico 4

En relación con las conclusiones sobre el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas al IRMC en el informe de fiscalización aprobado en 2020, el TCu indica que, de las cinco recomendaciones dirigidas al ITJ, solo una ha sido cumplida, dos se han implementado parcialmente y las otras dos aún no se han cumplido.

El ITJ destaca el esfuerzo realizado desde la anterior fiscalización, impulsando múltiples acciones no solo en respuesta a las recomendaciones, sino también en otras áreas que han contribuido a una mejora global en la gestión de subvenciones. Parte de estos avances han sido reconocidos por el TCu en el presente informe. No obstante, aunque el ITJ considera que la mayoría de las recomendaciones se han cumplido, continuará desarrollando mejoras para completar su implementación.

Objetivo Específico 5

El TCu constata que el ITJ se ha adherido y tiene implementado el Plan de Medidas Antifraude del MITECO y destaca la relevancia de aplicar estos procedimientos en todas las actuaciones. En este sentido, se está elaborando un Sistema de Ética e Integridad y se ha aprobado un Sistema de información interno que garantiza el cumplimiento de los requisitos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Con respecto a la **recomendación 6,** el ITJ toma nota de la misma, y confirma que en 2024 el ITJ inició el proceso para su elaboración de un Plan de Medidas Antifraude, para extender la cultura antifraude

todas las áreas del Instituto, cuya implementación está prevista en 2025, según se recoge en el Plan de Actuación 2025. Su contenido abarca distintos ámbitos como la estructura del organismo, así como medidas de prevención de conflictos de interés, doble financiación y detección del fraude.

Objetivo Específico 6

El TCu constata que el ITJ cumple con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El ITJ confirma que seguirá trabajando en esta línea y avanzando en aquellas cuestiones donde haya margen de mejora.

Objetivos transversales

El ITJ agradece el reconocimiento del TCu al compromiso de la institución con la promoción de la igualdad de género, tanto en las actuaciones que lleva a cabo como en su gestión interna. Asimismo, destaca su especial atención a las personas paradas de larga duración y a aquellas con diversidad funcional, y confirma que seguirá manteniendo este enfoque inclusivo.

Anexo I: alegaciones adicionales

En la sección de anexos se incluyen alegaciones adicionales basadas en las observaciones del informe de fiscalización que no han sido tratadas en las secciones anteriores y sobre las cuales el ITJ considera que puede aportar información adicional para su clarificación.

II.1. EL INSTITUTO PARA LA TRANSICION JUSTA COMO ÓRGANO RESPONSABLE DE LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA

Los aspectos fundamentales han sido abordados en las secciones anteriores.

II.2. LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA

II.2.2. El proceso para la elaboración de los CTJ

Los aspectos fundamentales han sido abordados en las secciones anteriores.

II.2.3. Los protocolos generales de actuación y los procesos de participación pública en las distintas zonas

El TCu señala que las Comisiones Mixtas de Seguimiento de los protocolos '*no se han reunido con la periodicidad prevista*', y añade que *'no han logrado llegar a constituir un instrumento válido para promover la complementariedad de las actuaciones de los participantes, pues las reuniones de las comisiones mixtas de las zonas consisten básicamente en la exposición por el ITJ del avance de las medidas del marco de financiación ejecutado por él en el territorio, sin que el resto de las partes expongan sus acciones y acuerden una hoja de ruta con objetivos comunes que sean medibles'.*

El ITJ señala que más allá de las Comisiones Mixtas se ha mantenido una vía de interlocución directa y continuada con las CCAA, y constata que para avanzar en la complementariedad de las actuaciones es preciso un intercambio de información de todas las partes. El ITJ añade que mantiene un diálogo regular con otros actores clave como con ACOM-Asociación de Municipios de Transición Justa, de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

El TCu advierte que el hecho de que no se firmen nuevos protocolos *'pone en riesgo la continuidad de las vías de comunicación iniciadas'*. Ante esta preocupación, el ITJ señala que, en todas las Comisiones Mixtas de Seguimiento celebradas, incluidas las más recientes en 2024, se acordó de forma expresa y unánime—según consta en las actas firmadas—prolongar el marco de actuación común establecido con los Protocolos Generales de Actuación y su ámbito territorial.

Para garantizar esta continuidad, se ha implementado un sistema de seguimiento que incluye al menos una reunión anual y la elaboración de informes-resumen sobre las principales actuaciones desarrolladas.

II.2.4. Delimitación de las zonas de transición justa y análisis de vulnerabilidad

El TCu aduce que el ITJ no ha realizado una correcta supervisión de las labores de delimitación de las ZTJ por no contener las fuentes de información de los datos empleados y haberse advertido errores en ellos.

En primer lugar, el ITJ resalta que la aplicación de esta metodología de delimitación de impactos representa un ejercicio de buenas prácticas en políticas públicas, con pocos precedentes en la Administración General del Estado, utilizándose indicadores socioeconómicos objetivos para determinar las áreas con mayores necesidades de ser receptoras de una determinada política pública, lográndose así concentrar los recursos públicos con la mayor eficiencia posible donde más se necesita. De este modo, el ámbito geográfico susceptible de ser receptor de ayudas públicas se define en base a una metodología publicada de forma transparente y fundamentada en criterios objetivos y empíricos. Representa por tanto un importante ejercicio de políticas públicas basadas en evidencia (*evidence-based policy*).

El ITJ señala que sí se cuenta con las bases de datos de los indicadores empleados en la metodología de delimitación, así como con informes públicos que detallan la descripción de los datos empleados en el cálculo de dichos indicadores (véase los anexos del documento *Revisión de la metodología aplicada en la elaboración de los diagnósticos preliminares y las delimitaciones geográficas de los convenios de transición justa*). Los resultados de la delimitación, además, se sometieron a consulta pública a través de los procesos de participación abiertos en el marco del desarrollo de los Convenios de Transición Justa y fueron adoptados de común acuerdo con las Comunidades Autónomas y la FEMP a través de la firma de los protocolos de generales de actuación. Respecto a errores en los datos, el Tcu no ha manifestado la identificación de ninguno concreto en el marco de la elaboración del presente informe –más allá de imprecisiones menores en decimales sin efecto en el resultado de la delimitación que el propio ITJ señaló al TCu-. El ITJ queda a total disposición del organismo para cualquier aclaración adicional.

El TCu indica que para los 72 municipios incorporados a las ZTJ por cumplir alguno/s de los subcriterios de coherencia territorial e impacto acumulado no se realiza ningún análisis socioeconómico, al no tener ningún trabajador afectado que resida en el mismo. El ITJ, por el contrario, aclara que sí existe un detallado conocimiento de la situación de partida todos los municipios, como se recoge en los documentos de caracterización y diagnóstico socioeconómico de cada ZTJ, donde se analiza el estado de múltiples indicadores socioeconómicos clave para todos los municipios, incluyendo los 72 municipios mencionados. Estos documentos son públicos, disponibles en la web del ITJ.

El TCu indica que no se define un mínimo porcentaje de impacto para entrar en la ZTJ y expresa que esto no parece suficiente para justificar la vulnerabilidad de estos municipios.

El ITJ resalta que, tal y como se establece en la metodología, los municipios se incorporan por orden descendiente de impacto relativo hasta asegurar que los municipios seleccionados representan el 85% del conjunto de trabajadores afectados. De esta manera, se seleccionan los municipios más afectados a escala local, al mismo tiempo que se asegura que representan a la mayoría de trabajadores. Por tanto, puede darse el caso de incluir municipios con cualquier nivel de impacto relativo, siempre y

cuando sean relevantes desde el punto de vista de la representatividad de los trabajadores afectados en el territorio.

El Tcu indica que no se ha incorporado ningún análisis en relación con el impacto del apoyo que ya habían recibido los territorios incluidos en el anterior marco.

El ITJ, por el contrario, señala que los documentos de caracterización y diagnóstico socioeconómico incluyen elementos relacionados con el impacto de marcos previos e identifican la situación de partida de todos los municipios desde el punto de vista de indicadores socioeconómicos objetivos. Estos diagnósticos indican que los municipios han continuado sufriendo una situación de declive en distintos indicadores socioeconómicos, que se agudizan con los últimos cierres, por tanto, siendo necesario considerar el subcriterio de impactos acumulados en la metodología de delimitación.

II.3. MARCO DE APOYO FINANCIERO DEL ITJ

II.3.1. Las líneas principales del marco de apoyo del ITJ en ZTJ se corresponden con las líneas de apoyo anterior en cuencas mineras

El TCu afirma que, salvo en lo que se refiere a la zonificación de las ayudas, el ITJ ha mantenido los sistemas y herramientas de apoyo existentes que venía aplicando el IRMC.

Ante ello, el ITJ señala que las líneas de apoyo de cada uno de los cuatro ámbitos en que trabaja han experimentado modificaciones sustanciales:

Para todas, el ámbito territorial ha pasado de los municipios de las cuencas mineras del carbón a los municipios de Transición Justa, incorporándose nuevas zonas afectadas por los cierres de las centrales de carbón y nucleares en CCAA nuevas como Galicia, Andalucía, País Vasco y Baleares y zonas en nuevas provincias (Burgos y Guadalajara).

En las ayudas a infraestructuras PRTR, el procedimiento de concurrencia competitiva utilizado es radicalmente distinto del que se venía utilizando a través de la firma de Convenios con las CCAA, lo que redunda en la calidad de los proyectos adjudicados, que compiten todos entre sí sin que haya cuotas por CCAA.

Adicionalmente, el hecho de que tengan que cumplir las reglas del PRTR obliga a que los plazos sean más ajustados, por lo que los proyectos elegidos han tenido un mayor grado de madurez; a ser más estrictos en la protección del medioambiente (inclusión del principio DNSH); y a cumplir con todos los trámites de gestión y seguimiento del PRTR. Todo ello está suponiendo un enorme reto, tanto para el ITJ como para los propios ayuntamientos.

En relación a las ayudas a proyectos empresariales generadores de empleo en las zonas de Transición Justa, estos van a cofinanciarse por primera vez por un Fondo europeo, el Fondo de Transición Justa. Esto ha implicado limitaciones en las actividades elegibles, el establecimiento de un sistema de indicadores y un marco de rendimiento, la implantación de un sistema de costes indirectos para las operaciones de menor volumen, y la reestructuración de la organización del ITJ como Organismo

Intermedio del FTJ para asegurar la separación de funciones entre la selección de operaciones (SG Estrategia y Planificación) y la verificación de las mismas (Gerencia).

Adicionalmente, como lecciones aprendidas de las anteriores convocatorias, se ha mejorado la metodología de cuantificación de las ayudas en la de proyectos empresariales, dividiéndolas en un componente de inversión más un componente de empleo, al objeto de adecuar la intensidad de ayuda a otorgar a los proyectos en coherencia con su impacto económico y social. También se ha implementado un sistema de avisos para informar a los promotores de los distintos hitos que deben ir cumpliendo a lo largo de la ejecución de los proyectos y el mantenimiento de las inversiones y el empleo, que representa un ejercicio de buenas prácticas para mejorar la fluidez de la comunicación entre la administración pública y los receptores de sus políticas

Las nuevas ayudas sociales en el ámbito de formación, también financiadas con el PRTR, son distintas que las que se emplearon con la Bolsa de minería. Las primeras incluyen compromisos de que los alumnos obtengan un certificado de profesionalidad reconocido en los ámbitos de profesiones verdes que se han establecido. Es muy importante señalar que gracias a estas ayudas se están sembrando los territorios de Transición Justa de centros de formación equipados con material fotovoltaico, eólico, de eficiencia energética en edificios o infraestructuras medioambientales, entre otros. El PRTR ha fijado el objetivo de 840 personas formadas de aquí al final de 2025, pero con total probabilidad estos centros seguirán formando a más personas en el futuro.

Las ayudas a restauración también han cambiado radicalmente tras la llegada del PRTR. Las anteriores del marco de minería eran llevadas a cabo por las pocas empresas privadas que habían quedado vivas tras el cierre del carbón, mientras que las empresas que desaparecieron dejaron enormes pasivos ambientales en el territorio cuya restauración era competencia de las CCAA, pero para cuya restauración no disponían de presupuesto. Se han identificado los proyectos más grandes en términos de heridas ambientales en el territorio y se han instrumentalizado las ayudas mediante convenios con las CCAA de Asturias, Castilla y León y Aragón, permitiendo recuperar más de 2.000 ha que no hubieran sido posibles sin los 150 M€ del PRTR canalizados a través del Plan de Restauración Ambiental del ITJ.

Por otro lado, el ITJ debe señalar una serie de errores materiales en algunos datos del Informe del TCu.

En la tabla de ayudas a cuencas mineras del IRMC, se indica que, para infraestructuras hay 3 convenios marco con CCAA (cuando en realidad son 4) para 69 municipios (cuando en realidad son 70). Es posible que no se haya contabilizado a Puertollano, en Castilla-La Mancha.

En la misma tabla se indica que las ayudas a empresas se dirigen a 248 municipios de cuencas mineras, cuando en realidad son 251. Es posible que no se haya tenido en cuenta que la *Orden TED/341/2021, de 8 de abril, por la que se modifica la Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023,* modificó la lista de municipios.

II.3.2. El nuevo marco de apoyo en las ZTJ se asienta sobre fuentes de financiación europeas

El TCu indica que la lógica de los dos Fondos Europeos, PRTR y FTJ, que ha empezado a gestionar el ITJ requeriría una programación conjunta para aprovechar sus complementariedades.

Desde el ITJ se señala que la programación del componente específico y del FTJ fue tratada con la Comisión Europea desde el primer momento de manera coordinada. De hecho, algunas de las líneas que se proponían incluir en el PRTR se eliminaron para que se trataran de manera exclusiva en el FTJ respecto a fondos europeos. El diseño conjunto entre España y la Comunicación se trabajó para ser complementario.

Si bien los tipos de actuaciones de ambos instrumentos son distintos, el presupuesto del PRTR es muy superior al del FTJ, y el plazo de ejecución difiere en 3 años y la forma de gestión y rembolso de dichos Fondos es muy diferente. Se han coordinado en la medida de lo posible. Por ejemplo, la programación conjunta sí se ha realizado en los tramos autonómicos (Asturias, Castilla y León, Galicia, Andalucía, Aragón y Baleares) y estatal (ITJ) del Fondo de Transición Justa. En este caso, al incluir ambos tramos ayudas a proyectos empresariales, es ventajosa la programación conjunta al objeto de evitar solapamientos y crear sinergias.

Adicionalmente, el TCu indica que no se han establecido instrumentos específicos de coordinación administrativa entre los sujetos implicados. Ante ello, el ITJ señala que en lo que se refiere a los instrumentos de coordinación administrativa se han establecido los siguientes:

En el programa de restauración del PRTR:

- Convenios firmados con las CCAA afectadas (Asturias, Castilla y León y Aragón) y Comisiones de seguimiento trimestrales previstas en los convenios y el Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo.

En el programa de infraestructuras municipales del PRTR:

- Comité de evaluación con la Federación Española de municipios y Provincias y el ITJ.
- Comisiones bilaterales de evaluación con las CCAA afectadas (Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Galicia, Andalucía y País Vasco) y el ITJ.
- Participación de las Diputaciones provinciales en el proceso de evaluación.

En las convocatorias de empresas lanzadas por el ITJ cofinanciadas con el FTJ:

- Convenios con las CCAA afectadas, que participan tanto en la evaluación, como en el seguimiento y posterior verificación del cumplimiento de los requisitos.

Adicionalmente, con carácter transversal a todos los instrumentos que lanza el ITJ, se dispone de la red de agentes del territorio de CIUDEN, que actúan como interlocutores con los agentes implicados y como dinamizadores para el impulso de proyectos en las zonas en virtud del convenio de colaboración firmado entre dicho organismo y el ITJ.

Por último, también señala el TCu que se ha producido un incremento en los plazos de resolución de las convocatorias del ITJ, debido en parte a que la mayor parte de las solicitudes de ayuda requieren de subsanación (entre un 84% y un 94%).

En relación con lo anterior, desde el ITJ se señala que:

La mayor parte de los destinatarios de nuestras líneas de ayuda son empresas de muy pequeño tamaño (incluso autónomos) y ayuntamientos de muy pequeño tamaño (el 25% de las ayudas del PRTR para infraestructuras municipales se han dirigido hacia municipios de menos de 500 habitantes y el 50% para municipios entre 500 y 5.000 habitantes), con notables carencias de capacidad administrativa y afectadas a mayores en términos de recursos por el declive estructural de sus zonas. Consecuentemente, la mayoría de las solicitudes de ayuda recibidas necesitan apoyo adicional y subsanación, lo que genera una considerable carga de trabajo para el ITJ y conlleva desafíos para cumplir con los plazos establecidos de resolución. No obstante, el ITJ considera que debe seguir con este enfoque y nivel de involucración para asegurar la eficacia real de sus medidas de apoyo a las zonas afectadas, especialmente a los municipios y actores más vulnerables.

Al objeto de reducir el porcentaje de subsanaciones, se vienen realizando sesiones divulgativas en todos los territorios, se ha contado con los citados agentes del territorio y, para el caso de las convocatorias de infraestructuras del PRTR se ha tramitado un encargo con TRAGSATEC con el fin de proporcionar asistencia técnica a los ayuntamientos.

Adicionalmente se señala que la introducción, por primera vez para el ITJ, de fondos europeos ha sido enormemente positiva para las políticas de Transición Justa, pero ha acarreado también nuevos requisitos que han conllevado un periodo de adaptación y aprendizaje, y obligado incluso a la reorganización del ITJ.

Otras observaciones de este apartado. El TCu indica que el grado de ejecución del programa presupuestario 456N “Transición Justa” en el ejercicio 2023 es del 35,4%, pero el ITJ entiende que este cálculo es erróneo, pues debería referirse a los gastos comprometidos en el ejercicio, resultando entonces del 62,8%.

II.3.4. Análisis del control interno

El TCu indica que en las convocatorias de Transición Justa se ha mermado la separación de funciones entre la valoración de las solicitudes y la revisión de la justificación.

El ITJ, por el contrario, indica que está llevando a cabo un importante proceso de reorganización para asegurar la separación de funciones en las convocatorias de Transición Justa. Como consecuencia de la necesaria designación, por parte de la Autoridad de Gestión (Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda), del ITJ como Organismo Intermedio del Fondo de Transición Justa, se ha asegurado la separación de funciones entre la selección de operaciones (que realiza la Subdirección General de estrategia y Planificación) y la verificación de operaciones (que realiza la Gerencia).

Dicha separación de funciones se ha incluido en el Documento de Funciones y procedimientos del ITJ que está siendo auditado por la Subdirección General de Inspección y Control de la Autoridad de Gestión.

En relación con la necesaria modernización de la aplicación informática para la gestión de ayudas del instituto (SIGTA), está en marcha la licitación de un nuevo sistema (SITAJ) que permitirá solventar buena parte de las dificultades detectadas. Se prevé que esté plenamente operativo ha a lo largo de 2026.

II.4. SUBVENCIONES DE INFRAESTRUCTURAS

El TCu señala que las convocatorias de infraestructuras en las zonas de Transición Justa no establecen objetivos específicos para los proyectos, lo que dificulta el análisis de la eficacia, eficiencia e impacto de las subvenciones.

En respuesta, el ITJ destaca que, tal y como se recoge en la exposición de motivos de la Orden TED/1381/2023, de 21 de diciembre, el cierre de centrales térmicas de carbón y nucleares—en ocasiones sumado al cierre previo de minas de carbón—ha tenido un impacto significativo en las Administraciones Locales. Este impacto no solo se refleja en la pérdida de actividad económica y en la consiguiente reducción de ingresos municipales, sino que, si no se acompaña de medidas adecuadas, puede desencadenar procesos de despoblación.

Para fijar población, no solo es fundamental desarrollar actividad empresarial alternativa, sino también reforzar las infraestructuras municipales para ofrecer más y mejores servicios. En esta línea, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España ha incluido el *Plan de Infraestructuras Ambientales, Digitales y Sociales en Municipios y Territorios en Transición*, con el objetivo de impulsar la puesta en valor de zonas de interés medioambiental de dominio público, la renovación de infraestructuras públicas locales y la provisión de servicios comunitarios y compartidos. Estas medidas buscan mejorar la capacidad de los municipios afectados por los cierres de instalaciones energéticas para fijar y atraer población.

Para alcanzar estos objetivos, los criterios de valoración de los proyectos definidos en la Orden de bases para el procedimiento de concurrencia competitiva incluyen los siguientes aspectos:

- Beneficios económicos y sociales de los proyectos.
- Contribución a la creación de empleo a largo plazo, y en particular empleo femenino.
- Contribución a la dinamización de la actividad económica de las zonas, incluida la participación de pymes en el proyecto.
- Contribución a objetivos medioambientales.
- Contribución a objetivos digitales.
- Sostenibilidad de la infraestructura a largo plazo.
- Innovación en base a la identificación de una necesidad.

Adicionalmente, desde el ITJ se elaboran y se encuentran disponibles en la web Informes de resultado de las políticas de Transición Justa en cada zona, incluyendo los resultados de los proyectos municipales apoyados en la misma.

En este sentido, se celebran periódicamente Comisiones de seguimiento para cada zona de Transición Justa, en las que participan las CCAA, la FEMP y el propio ITJ, en las que se analizan los resultados y se estudia la evolución de los aspectos más relevantes.

El TCu indica que *'el 37% de los municipios beneficiarios que ya lo eran en el marco antiguo hayan resuelto beneficiarios del 53% del total del importe comedido, pone de manifiesto que las acciones de difusión y asesoramiento no han logrado recudir el sesgo a favor de los municipios con experiencia previa en estas subvenciones'.*

Con respecto a este punto, el ITJ señala que debe tenerse en cuenta que una buena parte de los municipios mineros del carbón del marco de ayudas anterior, que ya experimentaron los impactos del cierre de las minas, suman ahora también el cierre de las centrales térmicas de carbón y cierres adicionales de minas. Este doble impacto se ha tenido en cuenta en las bases de las convocatorias, otorgando puntuación adicional a los municipios en que se ha producido el cierre o la autorización de cierre durante el periodo 2018-2023 de minas de carbón, centrales térmicas de carbón o nucleares.

Por otro lado, indica el TCu que no se analiza la adecuación de los proyectos a una de las cuatro tipologías admitidas en las bases, que son:

a) Rehabilitación de edificios, recuperación de aldeas, poblados, cortijadas u otro tipo de infraestructuras para nuevos usos de carácter social, la prestación de servicios públicos o la mejora del acceso a viviendas.
b) Rehabilitación de edificios y espacios para su uso en la innovación digital, y/o promoción del emprendimiento y/o desarrollo económico, en particular en los que se potencie la disminución de la brecha digital y se posibiliten el acceso y conocimiento a las mujeres a las nuevas tecnologías, incentivando su permanencia en territorios afectados.
c) Infraestructuras ambientales para la puesta en valor del medio natural, la mejora de servicios ambientales y/o regeneración de las zonas.
d) Soluciones de movilidad sostenible.

A esta observación, el ITJ señala que sí se comprueba de forma efectiva la adecuación de los proyectos presentados a cada tipología, no admitiéndose usos diferentes de los previstos. Además, cada proyecto apoyado queda clasificado en una de las cuatro tipologías, lo que es utilizado a efectos estadísticos y de análisis.

De hecho, en la convocatoria resuelta (Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre) se adjudicaron 107 proyectos, distribuidos por tipologías como sigue:

Tipología	Nº proyectos
a) Rehabilitación de edificios, recuperación de aldeas, poblados, cortijadas u otro tipo de infraestructuras para nuevos usos de carácter social, la prestación de servicios públicos o la mejora del acceso a viviendas.	23
b) Rehabilitación de edificios y espacios para su uso en la innovación digital, y/o promoción del emprendimiento y/o desarrollo económico, en particular en los que se potencie la disminución de la brecha digital y se posibiliten el acceso y conocimiento a las mujeres a las nuevas tecnologías, incentivando su permanencia en territorios afectados.	55
c) Infraestructuras ambientales para la puesta en valor del medio natural, la mejora de servicios ambientales y/o regeneración de las zonas.	24
d) Soluciones de movilidad sostenible.	5
TOTAL	**107**

El TCu señala que *"la valoración de las solicitudes efectuada no permite conocer la motivación de las puntuaciones asignadas"* y que no consta *"el técnico o técnicos que han realizado la valoración"*.

Ante esta observación, el ITJ aclara que las resoluciones de concesión incluyen una explicación resumida de las valoraciones y que, durante el proceso de evaluación, se elaboran fichas detalladas y justificadas para cada proyecto, en las que se reflejan las propuestas de puntuación para cada criterio y subcriterio.

Además, destaca que la evaluación de las convocatorias se realiza en el marco de un Comité de Evaluación en el que, además del ITJ, participan la Federación Española de Municipios y Provincias y la Subsecretaría del MITECO. Asimismo, se organizan Comisiones Bilaterales de Evaluación, en las que las Comunidades Autónomas participan en igualdad de condiciones, otorgando un 50% en la evaluación de los proyectos de su territorio.

Dado que se trata de un proceso colegiado, no se incluye el nombre específico de ningún técnico en los documentos. Además, en la segunda convocatoria, el ITJ garantizó que tanto el Instituto como las Comunidades Autónomas dispusieran de los mismos plazos para la evaluación.

El ITJ pone de manifiesto errores materiales detectados en el informe del TCu. En la nota al pie 30 de la página 33 del informe se indica que en el marco minero 2013-2018 solo resultaban beneficiarios los 64 municipios mineros. El ITJ señala que son 70 municipios elegibles.

En las condiciones de justificación de las ayudas para municipios mineros del Cuadro nº 7, es importante destacar que existe una Guía de justificación publicada en la web que se actualiza periódicamente y se remite a las Entidades afectadas cada vez que se modifica.

II.5. SUBVENCIONES A PROYECTOS EMPRESARIALES

El TCu indica que el importe de ayuda por empleo creado o mantenido ha variado significativamente en las convocatorias más recientes, *'sin que se hayan aportado estudios acreditativos en los que se sustente o se justifique que su modificación atiende a análisis de impacto o de la eficacia de la ayuda'.*

En respuesta, el ITJ aclara que sí se ha llevado a cabo un estudio-simulación basado en datos históricos de anteriores ayudas para ajustar la retribución por empleo. De hecho, en las convocatorias de Transición Justa se introdujeron dos componentes diferenciadas: la componente de inversión (hasta el 50 % de la intensidad de ayuda máxima admisible) y la componente de empleo (en función del número de empleos creados). El objetivo de esta modificación fue adaptar la intensidad de la ayuda de manera más óptima a las contribuciones económicas y sociales de los proyectos. Un ejemplo de ello es la mejora en las condiciones para los proyectos industriales, que suelen ser intensivos en capital y generar empleo más estable y de mayor calidad, pero que en muchas ocasiones renunciaban a las ayudas debido a su baja intensidad al estar más centrados en inversión de capital.

Asimismo, el ITJ destaca que, como bien señala el TCu, en las convocatorias de ayudas a proyectos empresariales lanzadas por el Instituto también participan las Comunidades Autónomas, a través de sus Agencias de Desarrollo Regional (ADR), en calidad de entidades colaboradoras. Estas agencias intervienen tanto en la fase de evaluación de los proyectos como en la de comprobación y justificación, lo que permite, al igual que en los proyectos de infraestructuras municipales, aprovechar el conocimiento y la cercanía al territorio que aportan estas administraciones.

Por otro lado, el TCu indica que aún no se ha elaborado un documento que detalle los criterios para el análisis de la documentación justificativa de los proyectos, con el fin de garantizar una aplicación homogénea entre las diferentes ADR.

En relación con lo anterior, el ITJ señala que el papel de las ADR está definido en los Convenios de colaboración firmados por ambos, y que, salvo algunas especificidades, son homogéneos para todas ellas. Igualmente, tanto en las Bases como en sus correspondientes convocatorias, así como en la Ley General de Subvenciones, se fijan los requisitos que debe cumplir la cuenta justificativa a presentar por los beneficiarios, requisitos que comprueban tanto las ADR como el ITJ.

No obstante, al objeto de optimizar la coordinación con las ADR en este aspecto, se ha elaborado y remitido recientemente a las ADR una Guía de justificación que se está aplicando desde enero de 2025.

Por otro lado, en lo referente a los requisitos del mantenimiento del empleo y la inversió*n* durante un mínimo de tres años desde la ejecución del proyecto, cruciales para la política del ITJ de generación de empleo estable en las zonas, es cierta la indicación del TCu que los plazos para comprobar dichos requisitos se dilatan en ocasiones.

Al objeto de corregir esta situación, el ITJ ha implementado un innovador sistema de avisos a las empresas 6 meses antes de la fecha límite del compromiso, que se considera una buena práctica desde el punto de vista de aseguramiento de eficacia de los recursos públicos, y que tiene un doble objetivo:

1) que las empresas puedan reaccionar a tiempo para corregir desviaciones respecto al cumplimiento de los requisitos, evitando así la revocación y reintegro de la ayuda.
2) que las empresas que cumplen los requisitos puedan preparar la documentación con antelación y remitirla al ITJ acelerando así la resolución de cumplimiento.

En relación con las convocatorias de ayuda a proyectos empresariales cofinanciadas con el Fondo de Transición Justa, el TCu señala que, al no existir un requisito de puntuación mínima, pueden financiarse proyectos de baja calidad.

El ITJ informa que, además de que la inclusión de estas convocatorias en el Programa del Fondo de Transición Justa ha sido aprobada por la Comisión Europea, todos los proyectos a apoyar están obligados a cumplir una serie de requisitos mínimos muy exigentes, como son:

- Creación de un mínimo número de empleos y mantenimiento de los mismos durante un periodo mínimo de 3 años.
- Realización de la inversión en plazo y mantenimiento de la actividad de la misma durante un mínimo de 3 años (o 5 años si no se trata de una pyme).

Adicionalmente, las convocatorias en concurrencia competitiva aseguran que se priorice el apoyo a los proyectos con mayor puntuación y calidad.

Por otra parte, el TCu expone en su informe ciertas dudas al respecto de la necesaria separación de funciones entre la selección y la verificación de las operaciones ayudadas.

En relación con lo anterior, el ITJ señala que está en vías de ser designado como Organismo Intermedio (OI) por la Autoridad de Gestión del Fondo de Transición Justa, que es la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda.

Uno de los requisitos más importantes que impone la normativa europea para los OI es la mencionada separación de funciones, para la que el ITJ se ha reorganizado a partir de enero de 2025, creando una unidad de verificación de operaciones en Gerencia, separando totalmente dicha actividad de la selección de operaciones, que seguirá siendo competencia de la Subdirección General de Estrategia y Planificación.

Por último, el TCu echa en falta una evaluación de los datos de las empresas a la finalización de sus compromisos de mantenimiento del empleo y la inversión para valorar la eficacia de las ayudas y la continuidad de las mismas.

En relación con lo anterior, el ITJ informa de que está poniendo en marcha una evaluación de impacto de sus ayudas a proyectos empresariales que comparará el comportamiento en el tiempo de las empresas ayudadas con las no ayudadas en las zonas. Dicha evaluación se enmarcará en una más amplia que realizará la Autoridad de Gestión sobre el impacto del Fondo de Transición Justa en el empleo en los territorios elegibles.

El ITJ pone de manifiesto errores materiales detectados en el informe del TCu:

En la página 39 se indica que los potenciales beneficiarios del marco minero son 248, cuando en realidad son 251. Es posible que no se haya tenido en cuenta que la Orden TED/341/2021, de 8 de abril, por la que se modifica la Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023, modificó la lista de municipios.

En el cuadro nº 9 se repite este error, y no incluye las órdenes modificatorias de la Orden TED/1293/2020 y la Orden TED/1294/2020. Los tres municipios que en la nota al pie el TCu indica que faltan se deben al mismo error. Se aclara por consiguiente que Villalba de Guardo, Triollo y San Cebrián de Mudá, todos ellos en la provincia de Palencia son elegibles en el marco minero.

En la página 41 se indica que el mantenimiento de inversión y empleo es por un plazo de 3 años (5 en el caso de grandes empresas para las convocatorias mineras). Se aclara que el plazo de mantenimiento de empleo es de 3 años en todos los casos y el de mantenimiento de la inversión de 3 años para las pymes y 5 años para las grandes empresas, tanto en las convocatorias del marco minero como en las de transición Justa.

II.6. SUBVENCIONES DE RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN AMBIENTAL

El TCu indica que el ITJ no dispone de '*un catálogo actualizado de las obras de restauración o rehabilitación pendientes en las unidades de producción incluidas en el Plan de Cierre'*, y que ello 'no *permite al ITJ realizar una planificación y la ejecución del marco financiero de apoyo a las labores de restauración'.*

En respuesta, el ITJ destaca que la SG Minas de la DG de Política Energética y Minas gestiona y publica en la web del MITECO un Inventario de instalaciones de residuos mineros clausuradas y peligrosas en España, que incluye las instalaciones del carbón, en cumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 975/2009.

Asimismo, la Secretaría de Estado de Energía y el IRMC encargaron a Tragsa la elaboración de un inventario sobre el estado de estas labores a través del acuerdo para la prestación del servicio técnico 'Caracterización de actuaciones para la restauración de zonas afectadas por la minería del carbón'.

En este contexto, el ITJ ha llevado a cabo dos tipos de actuaciones. Por un lado, ha lanzado convocatorias en concurrencia competitiva, conforme a la Orden IET/594/2014, para financiar los costes excepcionales de restauración y clausura de explotaciones de carbón a las empresas titulares operativas. Por otro lado, ha concedido ayudas a las Comunidades Autónomas de Asturias, Castilla y León y Aragón, que han asumido la responsabilidad subsidiaria de la restauración de explotaciones cuyos titulares habían quebrado, en virtud del Real Decreto 341/2021.

En ambos casos, los proyectos de restauración se presentan, bien por las empresas que compiten en concurrencia, o bien por las CCAA por la vía del citado real decreto. El ITJ, aunque no es responsable subsidiario de las restauraciones, financia los proyectos y lleva a cabo su seguimiento y verificación.

El TCu señala que hay un retraso generalizado en la ejecución de los proyectos de Restauración del PRTR, indicando que en conjunto era del 28% a 31 de diciembre de 2023, especialmente el proyecto de Cerredo con una ejecución del 4% a dicha fecha. El ITJ informa que los datos de ejecución actualizados a 31 de diciembre de 2024 son:

- Asturias (69,10% Buseiro; 38,32% Cerredo; 73,47% Tormaleo).
- Castilla y León (66,40% Gran Corta Fabero; 73,72% Torre-Villagatón; 68,42% Casares-Ladil-Charcón)
- Aragón (64,25% Mequinenza).

Con estos datos, y a la vista de las informaciones que trasladan las CCAA en las Comisiones de Seguimiento que se celebran trimestralmente se prevé el cumplimiento del hito del PRTR relativo a la restauración de 2.000 hectáreas a 30 de junio de 2026.

II.7. AYUDAS SOCIALES (BAJAS INDEMNIZADAS, PREJUBILACIONES Y AYUDAS DE FORMACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS)

El TCu señala que las medidas previstas en el eje F de Formación profesional verde quedan fuera del ámbito de acción y competencia del ITJ.

El Estatuto del ITJ, aprobado por Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo, establece en su artículo 3.3 que el Instituto para la Transición Justa, O.A., impulsará, trabajando de forma coordinada con otros organismos competentes, el diseño de políticas industriales, de investigación y desarrollo, de promoción de actividad económica, y de empleo y formación profesional con el fin de asegurar que el tránsito hacia un nuevo escenario productivo sea justo y socialmente beneficioso para todos.

En esta línea se enmarcan tanto las actividades de acompañamiento a la inserción laboral, a través de un contrato licitado a una empresa para atender a los integrantes de la Bolsa de Minería del ITJ, como las acciones de formación profesional para desempleados de las zonas de Transición Justa, integradas en el Programa de Formación del PRTR. Ambos programas son gestionados por el ITJ.

Por otro lado, el TCu señala que la implementación de estos programas requeriría sistemas de cogobernanza en los que participen los ministerios competentes en la materia, especialmente los de Educación y Trabajo. En este sentido, el ITJ señala que el artículo 6 del Estatuto del ITJ establece que su Consejo Rector está integrado, entre otros Departamentos ministeriales, por el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Educación y Formación Profesional. En este órgano, cuya última reunión tuvo lugar en diciembre de 2024, se abordan, entre otras cuestiones, las líneas de formación del ITJ.

II.8. SISTEMA DE INTEGRIDAD Y PLAN ANTIFRAUDE

El TCu señala que las actividades del ITJ en materia de ética e integridad se han circunscrito al ámbito del Plan de Medidas Antifraude (PMA) del MITECO, implementado en el marco del PRTR. Asimismo, recoge que el ITJ tiene previsto poner en marcha su propio Sistema de Ética e Integridad en 2025.

El ITJ confirma que su Plan de Actuación para 2025 incluye, como objetivo, el desarrollo de un Plan de Medidas Antifraude que integre tanto las medidas del PRTR como el resto de actuaciones del Instituto. A lo largo de 2025, se trabajará en su redacción, implementación y difusión entre los trabajadores del ITJ, y está prevista la formación específica sobre su aplicación.

En cuanto al Canal de Denuncias, el TCu indica que su implementación en el ITJ se ha realizado en el marco del PRTR, pero aún no se ha adecuado a la normativa de protección del denunciante establecida en la Ley 2/2023, de 20 de febrero. En este sentido, el ITJ informa que este mecanismo se puso en marcha a finales de diciembre de 2024 y está disponible en la web del Instituto a través del siguiente enlace: https://denuncias-itj.xperta.es/denuncias/crear.

Tal como señala el TCu, el ITJ dispone de recursos limitados para el desempeño de sus competencias, lo que también afecta al desarrollo de su sistema de integridad y plan antifraude. Con el objetivo de cumplir las recomendaciones del TCu, se reforzará esta área mediante la asignación de recursos específicos para estas funciones.

II.10. TRANSPARENCIA

El TCu reconoce que el ITJ publica la información obligatoria establecida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Sin embargo, señala que dicha información se encuentra dispersa en distintos espacios, como la web del ITJ, el espacio de transparencia del MITECO y el Portal de Transparencia de la AGE, y que actualmente el ITJ no dispone de un espacio propio de transparencia en su web.

El ITJ señala que en el segundo semestre de 2024 trabajó en la implantación de una nueva web, más alineada con el modelo del MITECO, que entró en funcionamiento el 19 de octubre de 2024, y que desde entonces está trabajando en la actualización de sus contenidos. Como parte de esta mejora, se incorporará un espacio específico de Transparencia, donde se agrupará toda la información obligatoria conforme a la Ley 19/2013.

Además, está prevista la designación de un responsable de transparencia en el primer cuatrimestre de 2025.

En lo que se refiere a la publicación de contratos menores, se indica que se solventó la falta de publicación de los de 2022 (CM-2022-0048, CM-2022-0053, CM-2022-0054, CM-2022-0059, CM-2022-0063, CM-2022-0066, CM-2022-0078). Para el expediente PR-2022-0027 la publicidad del contrato se realizó en el expediente de contratación del cual es prórroga, con referencia 02002018SC18. El expediente PR-2023-0036 corresponde a la prórroga de un contrato cofinanciado del MINTUR, cuya publicidad no es, por tanto, gestionada desde el ITJ.

Con respecto al resto de aspectos señalados, el ITJ seguirá trabajando en cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y protección de datos personales y en mejorar la disponibilidad de la información.

II.11. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Recomendación nº 5 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020

El ITJ señala que está trabajando en un plan anual de actuación, que recoja las actuaciones que se verificarán en cada periodo, para velar por el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de las subvenciones en coherencia con la citada recomendación del TCu.

Recomendación nº 6 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020

El TCu confirma que la recomendación está parcialmente cumplida. Por su parte, el ITJ señala que, una vez se implemente el nuevo sistema informático, actualmente en proceso de licitación, esta pasará a estar plenamente cumplida.

Recomendación nº 7 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020

El TCu afirma que no se han llevado a cabo actuaciones de seguimiento ni reclamación de los derechos procedentes de la extinta Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR), por lo que considera no cumplida la recomendación formulada al respecto en su Informe de Auditoría de 2020.

Por su parte, el ITJ señala que, a la vista de la información facilitada al Tribunal de Cuentas y de la documentación archivada en el marco de las Actuaciones Previas núm. 31/2021, seguidas por su Sección de Enjuiciamiento, se considera que las posibles acciones a su alcance estan concluidas. Dichas actuaciones se incoaron en relación con la presunta inactividad del IRMC en la defensa de los derechos de FUNDESFOR y culminaron con el Auto de 30 de marzo de 2022, en el que se determinó que los hechos investigados no daban lugar a ningún supuesto de responsabilidad contable. Esta conclusión se basó en las diligencias instructoras realizadas, las consideraciones expresadas en el Acta de Liquidación Provisional y las alegaciones del Ministerio Fiscal y del Abogado del Estado.

En este contexto, el ITJ destaca dos consideraciones clave. En primer lugar, el hecho de que la presunta inactividad del organismo no haya derivado en un procedimiento de responsabilidad contable podría poner en cuestión la exactitud de los datos reflejados en el Informe de Auditoría de 2020 sobre la supuesta falta de acción del IRMC-ITJ en el seguimiento y defensa de los derechos de FUNDESFOR. En segundo lugar, el ITJ ha analizado y facilitado al Tribunal de Cuentas toda la información disponible sobre el seguimiento recomendado, lo que refleja su voluntad de atender la recomendación que ahora se considera incumplida.

En este sentido, y tal como se especificó en las comunicaciones dirigidas al TCu, la falta de personal cualificado en el IRMC—reconocida expresamente en el Informe de Auditoría de 30 de enero de 2020—hizo necesario encargar en octubre de 2020 una asistencia técnica al medio propio Ingeniería

de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P. (ISDEFE). Uno de los primeros cometidos de esta asistencia fue verificar toda la documentación relacionada con FUNDESFOR para determinar si era necesario llevar a cabo las actuaciones de seguimiento reclamadas, dado que el IRMC había basado su gestión en el Balance de Liquidación de FUNDESFOR.

Posteriormente, las Diligencias Preliminares incoadas por el TCu llevaron al ITJ a continuar con la recopilación de documentación justificativa y el análisis del estado de los distintos expedientes judiciales.

El resultado de este trabajo quedó reflejado en un informe que detallaba todas las actuaciones realizadas en relación con cada uno de los expedientes incluidos en las Actuaciones Previas núm. 31/2021. Este informe fue remitido al TCu en septiembre de 2021 y, según consta en el Acta de Liquidación Provisional Negativa de la Delegada Instructora, sirvió como base para concluir que no se había producido ninguna irregularidad derivada de la inactividad de la Fundación, en primer lugar, ni del IRMC-ITJ posteriormente.

En la citada Acta de Liquidación Provisional Negativa de 20 de octubre de 2021, la Delegada Instructora analiza el estado de las distintas reclamaciones judiciales a partir de la documentación obrante en el expediente, incluido el informe remitido por este Instituto. Su objetivo era valorar si el IRMC-ITJ debía haber continuado o no con la reclamación de determinados derechos de la Fundación, en su calidad de titular de sus bienes tras la sucesión entre ambas, efectiva desde el 20 de enero de 2016.

Para dicho análisis distingue entre: i) procedimientos con sentencia firme; ii) procedimiento con sentencia desestimatoria; iii) procedimientos pendientes de señalamiento; y, iv) procedimiento declarado caducado.

Por lo que se refiere a los procedimientos con sentencia firme se advierte que:

- En once procedimientos firmes, se había solicitado la ejecución de sentencia y el embargo de bienes ejecutables, sin que se apreciara inactividad.
- En dos procedimientos firmes, correspondientes a reclamaciones contra empresas que ya estaban en liquidación en el momento de interposición de las demandas, FUNDESFOR provisionó la cuantía correspondiente debido a la insolvencia de las deudoras. Dado que estas deudas ya estaban registradas contablemente como deudores de dudoso cobro, no se considera que exista un alcance contable. La instructora precisa que el hecho de que, en el momento de la transmisión de los derechos al IRMC, estas deudas ya estuvieran provisionadas y las empresas en liquidación, impide atribuir responsabilidad contable al Instituto, aun cuando no se hubiese iniciado la fase de ejecución de sentencia en su momento. La cuantía de estos procedimientos asciende a 60.264,00 euros.
- En cuatro procedimientos firmes, las entidades demandadas fueron declaradas en rebeldía, lo que dificultó la ejecución de las sentencias favorables a FUNDESFOR.
- En otros dos procedimientos firmes, las sentencias se dictaron en el año 2008.

Respecto a todos estos casos, la Delegada Instructora concluye que las circunstancias descritas impiden considerar que haya existido una actuación irregular o pasividad por parte del Instituto que determine un alcance contable.

En el procedimiento con sentencia desestimatoria se aprecia que FUNDESFOR procedió a dar de baja en sus cuentas anuales el crédito de la Fundación frente a la empresa beneficiaria, por lo que no se considera que exista ninguna irregularidad que pudiera derivar en responsabilidad contable.

En relación con dos procedimientos pendientes de señalamiento desde 2010, en los que las empresas demandadas fueron declaradas en rebeldía y FUNDESFOR ya había realizado la correspondiente provisión por insolvencia, la Delegada Instructora concluye que esta circunstancia impide considerar la existencia de una actuación irregular por pasividad que pudiera constituir responsabilidad contable. Asimismo, en otro procedimiento pendiente de señalamiento, la entidad beneficiaria acreditó finalmente el cumplimiento de la actividad para la que había recibido la ayuda. Por ello, la Delegada Instructora considera que el procedimiento judicial carecía de objeto y causa, y que no puede apreciarse una actuación irregular en la pasividad procesal con la que actuó FUNDESFOR ni en la del IRMC al no desistir de la demanda interpuesta.

Finalmente, respecto al procedimiento declarado caducado por inactividad procesal durante más de dos años, la Delegada Instructora señala que, si bien cabía la posibilidad de interponer una nueva demanda, la extinción de FUNDESFOR y la sucesión de derechos al IRMC se produjo seis años más tarde, cuando la acción de reintegro ya había prescrito. Por ello, se concluye que tampoco en este caso existió irregularidad que pudiera determinar la declaración de un presunto alcance contable.

A la vista del resultado de la instrucción, el propio Ministerio Fiscal, en sus alegaciones, haciéndose eco de lo anteriormente expuesto, estima que, en la mayoría de los casos, FUNDESFOR llevó a cabo las actuaciones necesarias para reclamar las cantidades adeudadas, por lo que '*no puede hablarse en ningún caso de inacción y, por ende, de un supuesto alcance a los fondos públicos*'. Coincide, asimismo, con la apreciación de la Delegada Instructora en relación con la caducidad de la instancia, concluyendo que no puede atribuirse al IRMC inacción, dado el tiempo transcurrido entre la declaración de caducidad (*Auto de 19 de diciembre de 2009*) y la posterior extinción de FUNDESFOR y transmisión de sus derechos al IRMC (*20 de enero de 2016*), un periodo superior al plazo de prescripción aplicable al reintegro de las ayudas.

Con todo lo anterior, se evidencia que la investigación realizada en el marco de las Actuaciones Previas de referencia no solo ha permitido concluir la inexistencia de un presunto alcance contable, sino que también ha acreditado que no se puede atribuir al IRMC-ITJ inactividad en la defensa de los derechos de FUNDESFOR. En algunos casos, porque FUNDESFOR ya había instado la ejecución correspondiente o las deudas figuraban provisionadas contablemente como deudores de dudoso cobro; en otros, porque no se aprecia una actuación irregular de pasividad o porque el transcurso del plazo de prescripción aplicable, considerando la fecha de la sucesión entre la Fundación y el IRMC (20 de enero de 2016), impedía cualquier acción posterior. En consecuencia, a la fecha de emisión del Informe de Auditoría de 2020, no existía ninguna actuación viable por parte del Instituto para reclamar las

cantidades señaladas, como corroboran la documentación aportada y las conclusiones de la investigación.

A la vista de estas consideraciones, el ITJ sugiere valorar la Recomendación nº 7 del Informe del TCu de 2020 como cumplida.

Recomendación nº 8 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020

El TCu considera parcialmente cumplida la recomendación relativa a que el IRMC-ITJ realizara las gestiones necesarias para acceder, previa autorización de los interesados, a los sistemas de la Seguridad Social y consultar los datos de plantilla media de los beneficiarios de subvenciones para proyectos empresariales.

En este sentido, el ITJ sostiene que ha llevado a cabo las acciones necesarias para cumplir con esta recomendación. Para ello, solicitó acceso a los sistemas de la TGSS con el fin de obtener la documentación exigida por la normativa y, además, incluyó en las bases reguladoras de las ayudas a empresas una cláusula que permitía que esta carga administrativa recayera en el ITJ, aliviando así la carga para los beneficiarios.

Sin embargo, se observó que la información obtenida a través de la TGSS no se ajustaba a lo requerido en las bases, ya que solo se podía acceder al número medio de trabajadores, en lugar del informe de plantilla media de trabajadores en situación de alta. A pesar de los intentos del ITJ por cumplir con la recomendación, el resultado no fue el esperado.

Dado que la plataforma de la TGSS no proporciona la información exacta solicitada y que, pese a varias solicitudes del ITJ para que esta funcionalidad fuera incorporada, no fue posible adecuarla, se considera que esta cuestión escapa del ámbito de actuación del Instituto.

No obstante, el ITJ mantiene su compromiso de implementar esta medida cuando sea técnicamente viable y, por ello, considera que ha cumplido con la recomendación n.º 8 del Tribunal de Cuentas.

Recomendación nº 9 del Informe del Tribunal de Cuentas de 2020

El TCu señala que está cumplida.

Anexo II: líneas de ayudas e instrumentos de MITECO

Líneas de ayudas e instrumentos desplegados por MITECO para la reactivación de los territorios afectados por el cierre de las explotaciones mineras, centrales térmicas de carbón y centrales nucleares sin planes de dinamización

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
AYUDAS PROYECTOS DE ENTIDADES LOCALES AFECTADAS POR CIERRE DE CENTRALES TÉRMICAS.	CIUDEN-ITJ	Convocatoria de concesión de las ayudas reguladas mediante la orden TEC/1141/2019 a proyectos de entidades locales afectadas por un proceso de cierre de centrales termoeléctricas de carbón
PROGRAMA DINAMIZ-ARTJ EDICIÓN 2023.	CIUDEN-ITJ	Programa de la red cultural del Instituto para la Transición Justa para ejecutar por la Fundación Ciudad de la Energía –CIUDEN, F.D.P. a solicitud de los municipios afectados por el proceso de cierre de instalaciones en Zonas de Transición Justa
PROGRAMA DINAMIZ-ARTJ EDICIÓN 2024.	CIUDEN-ITJ	Programa de la red cultural del Instituto para la Transición Justa para ejecutar por la Fundación Ciudad de la Energía –CIUDEN, F.D.P. a solicitud de los municipios afectados por el proceso de cierre de instalaciones en Zonas de Transición Justa
PROGRAMA DINAMIZ-ARTJ EDICIÓN 2025.	CIUDEN-ITJ	Programa de la red cultural del Instituto para la Transición Justa para ejecutar por la Fundación Ciudad de la Energía –CIUDEN, F.D.P. a solicitud de los municipios afectados por el proceso de cierre de instalaciones en Zonas de Transición Justa
PRIMERA CONVOCATORIA PROYECTOS MUNICIPALES INFRAESTRUCTURAS AMBIENTALES, SOCIALES Y DIGITALES (PRTR).	ITJ	Orden TED/442/2022, de 10 de mayo, por la que se modifica la Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria de las mismas
SEGUNDA CONVOCATORIA PROYECTOS MUNICIPALES INFRAESTRUCTURAS AMBIENTALES, SOCIALES Y DIGITALES (PRTR).	ITJ	Orden TED/1381/2023, de 21 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria
CONVENIOS DE INFRAESTRUCTURAS.	ITJ	Real Decreto 675/2014, de 1 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón, mediante el desarrollo de proyectos de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera. LUEGO SE FIRMA CONVENIO MARCO CON 4 CCAA, Y POSTERIORMENTE LOS CONVENIOS ESPECÍFICOS
PRIMERA ORDEN DE AYUDAS A PROYECTOS EMPRESARIALES EN MUNICIPIOS MINEROS.	ITJ	Orden IET/1158/2014, de 30 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el período 2014-2018 Se publicaron 5 convocatorias en 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
SEGUNDA ORDEN DE AYUDAS A PROYECTOS EMPRESARIALES EN MUNICIPIOS MINEROS.	ITJ	Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023 Se publicaron 2 convocatorias en 2021 y 2023
PRIMERA ORDEN DE AYUDAS A PEQUEÑOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN MUNICIPIOS MINEROS.	ITJ	Orden IET/1157/2014, de 30 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños proyectos de inversión generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el período 2014-2018 Se publicaron 5 convocatorias en 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.
SEGUNDA ORDEN DE AYUDAS A PEQUEÑOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN MUNICIPIOS MINEROS.	ITJ	Orden TED/1293/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños proyectos de inversión que generen o mantengan el empleo, promoviendo el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023 Se publicaron 2 convocatorias en 2021 y 2023
PRIMERA ORDEN DE AYUDAS A PROYECTOS EMPRESARIALES EN MUNICIPIOS TJ.	ITJ	Orden TED/1240/2022, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027 Primera convocatoria en 2023: https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa/common/PPEE_TJ/Convocatoria%20PPEE%202023%20vE2_ID.pdf
PRIMERA ORDEN DE AYUDAS A PEQUEÑOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN MUNICIPIOS TJ.	ITJ	Orden TED/1239/2022, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños proyectos de inversión que generen o mantengan el empleo, promoviendo el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027 Primera convocatoria en 2023: https://www.transicionjusta.gob.es/content/dam/itj/files-1/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa/common/MINMIS_TJ/Convocatoria%20MINIMIS%202023%20vE2_ID_fSEE.pdf
AYUDAS PARA LA RESTAURACIÓN AMBIENTAL DE ZONAS AFECTADAS POR LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.	ITJ	Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa de ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a proyectos de zonas degradadas a causa de la minería del carbón. Luego se firmaron 7 convenios de restauración
PRIMERA CONVOCATORIA AYUDAS A EMPRESAS PARA RESTAURACIÓN MINERA.	ITJ	Orden IET/594/2014, de 10 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
SEGUNDA CONVOCATORIA AYUDAS A EMPRESAS PARA RESTAURACIÓN MINERA.	ITJ	Orden IET/594/2014, de 10 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva
NUDO DE TRANSICIÓN JUSTA DE MUDÉJAR	ITJ	Orden TED/1182/2021, de 2 de noviembre, por la que se regula el procedimiento y requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones de generación de procedencia renovable en el Nudo de Transición Justa Mudéjar 400 kV y se procede a su convocatoria.
NUDO DE TRANSICIÓN JUSTA DE LANCHA	ITJ	Orden TED/823/2024, de 31 de julio, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa Lancha 220 kV y se procede a su convocatoria.
NUDO DE TRANSICIÓN JUSTA DE NARCEA	ITJ	Orden TED/1471/2024, de 19 de diciembre, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa Narcea 400 kV y se procede a su convocatoria.
NUDO DE TRANSICIÓN JUSTA DE LA PEREDA	ITJ	Orden TED/1470/2024, de 19 de diciembre, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa La Pereda 220 kV y se procede a su convocatoria.
NUDO DE TRANSICIÓN JUSTA DE MEIRAMA	ITJ	Orden TED/1469/2024, de 19 de diciembre, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa Meirama 220 kV y se procede a su convocatoria.
CONCESIÓN DE CAPACIDAD SÍNCRONA EN LOS NUDOS DE TJ (GAROÑA 220 KV, GUARDO 220 KV, LADA 400 KV, MUDÉJAR 400 KV Y ROBLA 400 KV).	ITJ	Orden TED/345/2024, de 9 de abril, por la que se regula el procedimiento y requisitos aplicables para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica para módulos de generación de electricidad síncronos de procedencia renovable e instalaciones de almacenamiento síncrono en los nudos de transición justa Garoña 220 kV, Guardo 220 kV, Lada 400 kV, Mudéjar 400 kV y Robla 400 kV.
FORMACIÓN Y RECOLOCACIÓN (PRTR) ENERGÍA SOLAR.	ITJ	Licitación para la contratación del servicio dirigido a la recualificación profesional para la inserción laboral de desempleados de zonas afectadas por la transición energética (EXPTE. 2021zTp00172) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - LOTE 1: ENERGÍA SOLAR

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
FORMACIÓN Y RECOLOCACIÓN (PRTR) ENERGÍA EÓLICA.	ITJ	Licitación para la contratación del servicio dirigido a la recualificación profesional para la inserción laboral de desempleados de zonas afectadas por la transición energética (EXPTE. 2021zTp00172) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - LOTE 2: ENERGÍA EÓLICA
FORMACIÓN Y RECOLOCACIÓN (PRTR) INFRAESTRUCTURAS VERDES.	ITJ	Licitación para la contratación del servicio dirigido a la recualificación profesional para la inserción laboral de desempleados de zonas afectadas por la transición energética (EXPTE. 2021zTp00172) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - LOTE 3: INFRAESTRUCTURAS VERDES
FORMACIÓN Y RECOLOCACIÓN (PRTR) REHABILITACIÓN ENERGÉTICA.	ITJ	Licitación para la contratación del servicio dirigido a la recualificación profesional para la inserción laboral de desempleados de zonas afectadas por la transición energética (EXPTE. 2021zTp00172) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - LOTE 4: REHABILITACIÓN ENERGÉTICA
FORMACIÓN Y COMPROMISO EMPLEO (PRTR).	ITJ	Licitación para la contratación del servicio dirigido a la recualificación profesional para la inserción laboral de desempleados de zonas afectadas por la transición energética (EXPTE. 2021zTp00172) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - LOTE 5: FORMACIÓN Y COMPROMISO DE EMPLEO
EMPLEA VERDE+	Fundación Biodiversidad	Orden TED/1317/2023, de 29 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo Plus
PRIMERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PILOTO SINGULARES DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS (PROGRAMA CE IMPLEMENTA).	IDAE	Primera convocatoria del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE IMPLEMENTA), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", publicada mediante la "Resolución de 12 de enero de 2022, del IDAE" (extracto publicado en B.O.E. nº12 del 14 de enero de 2022), cuyas Bases reguladoras fueron establecidas mediante la "Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre
SEGUNDA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PILOTO SINGULARES DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS (PROGRAMA CE IMPLEMENTA) (PRTR).	IDAE	Segunda convocatoria del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE IMPLEMENTA), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", publicada mediante la "Resolución de 12 de enero de 2022, del IDAE" (extracto publicado en B.O.E. nº12 del 14 de enero de 2022), cuyas Bases reguladoras fueron establecidas mediante la "Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre.
TERCERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PILOTO SINGULARES DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS (PROGRAMA CE IMPLEMENTA) (PRTR).	IDAE	Tercera convocatoria del Programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE IMPLEMENTA) en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea–NextGenerationEU», publicada mediante la Resolución de 4 de noviembre de 2022 de la Presidenta de la E.P.E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), M.P. por la que se da traslado y comunica a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) la Resolución de 27 de octubre de 2022, del Consejo de Administración del IDAE y cuyas Bases Reguladoras

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
		fueron establecidas mediante la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021).
CUARTA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PILOTO SINGULARES DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS (PROGRAMA CE IMPLEMENTA) (PRTR).	IDAE	Cuarta convocatoria del Programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE IMPLEMENTA) en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea–NextGenerationEU», publicada mediante la Resolución de 4 de noviembre de 2022 de la Presidenta de la E.P.E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), M.P. por la que se da traslado y comunica a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) la Resolución de 27 de octubre de 2022, del Consejo de Administración del IDAE y cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021).
QUINTA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PILOTO SINGULARES DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS (PROGRAMA CE IMPLEMENTA)	IDAE	Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
SEXTA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PILOTO SINGULARES DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS (PROGRAMA CE IMPLEMENTA).	IDAE	Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
PROGRAMA DE AYUDAS PARA PROYECTOS INNOVADORES DE ALMACENAMIENTO ENERGÉTICO (PRTR).	IDAE	Orden TED/1447/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para proyectos innovadores de I+D de almacenamiento energético en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PRIMERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PIONEROS Y SINGULARES DE HIDRÓGENO RENOVABLE (PROGRAMA H2 PIONEROS) (PRTR).	IDAE	"Primera convocatoria del Programa de incentivos a proyectos pioneros y singulares de hidrógeno renovable en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", publicada mediante la "Resolución de 27 de enero de 2022, del Consejo de Administración del IDAE", cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la "Orden TED/1445/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico"
SEGUNDA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS PIONEROS Y SINGULARES DE HIDRÓGENO RENOVABLE (PROGRAMA H2 PIONEROS) (PRTR).	IDAE	Segunda convocatoria del Programa de incentivos a proyectos pioneros y singulares de hidrógeno renovable" en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU, publicada mediante la Resolución del 18 de mayo de 2023, del Consejo de Administración del IDAE y cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/1445/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021)

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
PROGRAMA DE INCENTIVOS 1 CADENA VALOR H2.	IDAE	"Programa de incentivos 1: capacidades, avances tecnológicos e implantación de líneas de ensayo y/o fabricación", en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicada mediante la Resolución de 18 de febrero de 2022, del Consejo de Administración del IDAE, cuyas Bases reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/1444/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021)
PROGRAMA DE INCENTIVOS 2 CADENA VALOR H2.	IDAE	"Programa de incentivos 2: diseño, demostración y validación de movilidad propulsada por hidrógeno", publicada mediante la Resolución del 18 de febrero de 2022, del Consejo de Administración del IDAE, cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/1444/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021).
PROGRAMA DE INCENTIVOS 3 CADENA VALOR H2.	IDAE	"Programa de incentivos 3: Grandes demostradores de electrólisis, proyectos innovadores de producción de hidrógeno renovable", publicada mediante la Resolución del 18 de febrero de 2022, del Consejo de Administración del IDAE, cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/1444/2021, de 22 de diciembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021)
PROGRAMA DE INCENTIVOS 4 (PRIMERA CONVOCATORIA).	IDAE	"Primera Convocatoria de programa de incentivos 4: retos de investigación básica-fundamental, pilotos innovadores y la formación en tecnologías habilitadoras clave dentro de los programas de incentivos a la cadena de valor innovadora y de conocimiento del hidrógeno renovable, en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea– Next Generation EU»",cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/1444/2021, de 22 de diciembre de 2021 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 2021).
PROGRAMA DE INCENTIVOS 4 (SEGUNDA CONVOCATORIA).	IDAE	Segunda convocatoria del programa de incentivos 4: retos de investigación básica-fundamental, pilotos innovadores y la formación en tecnologías habilitadoras clave
PRIMERA CONVOCATORIA DE PROGRAMAS DE INCENTIVOS A PROYECTOS DE REDES DE CALOR Y FRÍO QUE UTILICEN FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLE (PRTR).	IDAE	Primera Convocatoria de Programas de Incentivos a proyectos de redes de calor y frío que utilicen fuentes de energía renovable, en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea–Next Generation EU»", publicada mediante la "Resolución del 27 de julio de 2022, del Consejo de Administración del IDAE", cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la "Orden TED/707/2022, de 21 de julio del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico" (B.O.E. núm. 178, de 26 de julio de 2022
PROGRAMA DE AYUDAS A INSTALACIONES DE BIOGÁS (PRTR).	IDAE	"Primera Convocatoria de Programa de incentivos a proyectos singulares de instalaciones de biogás, en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea–Next Generation EU»", cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/706/2022, de 21 de julio de 2022 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 178, de 26 de julio de 2022)

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
PROGRAMA DE AYUDAS A OFICINAS DE TRANSFORMACIÓN COMUNITARIA PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS. (CE OFICINAS).	IDAE	Primera convocatoria del programa de ayudas a Oficinas de Transformación Comunitaria para la promoción y dinamización de comunidades energéticas (Programa CE OFICINAS)
AYUDAS A LA INVERSIÓN EN REPOTENCIACIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS, EN RENOVACIÓN TECNOLÓGICA Y MEDIOAMBIENTAL.	IDAE	1ª Convocatoria Repotenciación Circular. Ayudas a inversión en repotenciación instalaciones eólicas, renovación tecnológica y medioambiental de minicentrales hidroeléctricas ≤10MW e instalaciones innovadoras de reciclaje de palas de aerogeneradores
PRIMERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA PROYECTOS DE PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD Y CALOR A PARTIR DE ENERGÍAS RENOVABLES EN SUSTITUCIÓN DE PRODUCCIÓN A PARTIR DE COMBUSTIBLES FÓSILES (PRTR).	IDAE	Primera Convocatoria del Programa de incentivos para proyectos de producción de electricidad y calor a partir de energías renovables en sustitución de producción a partir de combustibles fósiles, en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea– Next Generation EU», cuyas Bases Reguladoras fueron establecidas mediante la Orden TED/641/2023, de 14 de junio, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (B.O.E. núm. 146, de 20 de junio de 2023).
PROGRAMA AYUDAS PARA PROYECTOS INNOVADORES DE ALMACENAMIENTO ENERGÉTICO HIBRIDADO CON INSTALACIONES DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES.	IDAE	1ª Convocatoria de ayudas para proyectos innovadores de almacenamiento energético hibridado con instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
PROGRAMA DE AYUDAS A ESTUDIOS DE VIABILIDAD DE PROYECTOS, DE CARÁCTER INNOVADOR, PARA EL APROVECHAMIENTO DE ENERGÍA GEOTÉRMICA PROFUNDA.	IDAE	Primera convocatoria para la concesión de ayudas a estudios de viabilidad de proyectos, de carácter innovador, para el aprovechamiento de energía geotérmica profunda (Programa GEOTERMIA PROFUNDA).
CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA PROYECTOS INNOVADORES DE ALMACENAMIENTO MEDIANTE BOMBEO REVERSIBLE.	IDAE	Convocatoria de ayudas para proyectos innovadores de almacenamiento mediante bombeo reversible en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – financiado por la Unión Europea – Next Generation EU
CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA PROYECTOS INNOVADORES DE ALMACENAMIENTO ELÉCTRICO INDEPENDIENTE Y ALMACENAMIENTO TÉRMICO.	IDAE	Convocatoria de ayudas para proyectos innovadores de almacenamiento eléctrico independiente y almacenamiento térmico, dentro del PERTE ERAH
PROGRAMA “RENMARINAS DEMOS” PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS A LA INVERSIÓN EN PROYECTOS PILOTO Y PLATAFORMAS DE ENSAYO E INFRAESTRUCTURAS PARA RENOVABLES MARINAS.	IDAE	Primera convocatoria del programa de incentivos “RENMARINAS DEMOS” para la concesión de ayudas a la inversión proyectos piloto y plataformas de ensayo e infraestructuras portuarias para renovables marinas.
CONVOCATORIA NUEVOS MODELOS DE NEGOCIO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.	IDAE	Primera Convocatoria Nuevos Modelos de Negocio para la Transición Energética, dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (PERTE ERHA).
PRIMERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA PROYECTOS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE HIDRÓGENO RENOVABLE (CLUSTERES O VALLES) EN EL MARCO DEL PRTR.	IDAE	Orden TED/801/2024, de 26 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para las convocatorias del Programa de incentivos para proyectos de producción y consumo de hidrógeno renovable (clústeres o valles), en el marco del PRTR.

TIPO DE AYUDA	ORGANISMO	TÍTULO DE ORDEN-CONVOCATORIA-LICITACIÓN
PRIMERA CONVOCATORIA DE AYUDAS A PROYECTOS PARA REFORZAR LA CADENA DE VALOR DE EQUIPOS NECESARIOS PARA LA TRANSICIÓN A UNA ECONOMÍA DE CERO EMISIONES NETAS EN EL MARCO DEL PRTR.	IDAE	Orden TED/788/2024, de 24 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para las convocatorias de ayudas a proyectos de cadena de valor renovable, en el marco del PRTR, financiado por la Unión Europea– Next Generation EU.
PROGRAMA DE INCENTIVOS DE PROYECTOS INNOVADORES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y ALMACENAMIENTO, ASÍ COMO DE SISTEMAS TÉRMICOS RENOVABLES (ENERGÍAS RENOVABLES INNOVADORAS) EN EL MARCO DEL PRTR, FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA - NEXT GENERATION EU.	IDAE	Orden TED/765/2024, de 22 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la inversión en proyectos innovadores de energías renovables y almacenamiento, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables (Programa de energías renovables innovadoras), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU.
AYUDAS POR CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES A LOS PROYECTOS ESPAÑOLES POR SU PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO IMPORTANTE DE INTERÉS COMÚN EUROPEO DE TECNOLOGÍA DE HIDRÓGENO (IPCEI HY2).	IDAE	Ayudas por concesión directa de subvenciones a los proyectos españoles por su participación en el Proyecto Importante de Interés Común Europeo de tecnología de hidrógeno (IPCEI HY2).