



**Resolución 2017R-1952-16 del Ararteko, de 10 de abril de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Zeanuri que adecue a la legalidad la ordenanza reguladora de la concesión de subvenciones.**

### Antecedentes

1. Dos personas presentaron dos quejas distintas al Ararteko por la actuación del Ayuntamiento de Zeanuri en relación con la tramitación de diversas ordenanzas municipales. Aunque las dos quejas eran distintas, dado que en lo sustancial resultan coincidentes se ha estimado oportuno agruparlas en esta única recomendación.

En concreto, el motivo de ambas quejas se refiere a que el 13 de mayo de 2016 el pleno del Ayuntamiento de Zeanuri, aprobó inicialmente, la *"Ordenanza reguladora de la concesión de subvenciones del ámbito cultural y deportivo del Ayuntamiento de Zeanuri"* siendo sometida a información pública por período de 30 días.

Dentro de dicho plazo, las personas interesadas presentaron escrito de alegaciones mostrando su disconformidad con su contenido. En la sesión plenaria de 15 de julio de 2016 se aprobó definitivamente la ordenanza de referencia, desestimando todas las alegaciones presentadas (además de las de los reclamantes, había otras tres más) sin fundamentar en absoluto los motivos de rechazo de las alegaciones presentadas.

El motivo principal de discrepancia con el texto de la ordenanza aprobada es que, al entender de las personas que presentaron alegaciones, es contrario a derecho por discriminatorio, el artículo 7, que prevé que *"Sólo se financiará un grupo por cada área de cultura o deporte de que se trate, **el que tenga mayor antigüedad**"*. También consideraban contrarios a la legalidad otros aspectos relativos a la falta de determinación de criterios y su ponderación.

2. El Ararteko solicitó información al Ayuntamiento de Zeanuri, trasladándole diversas consideraciones sobre la regulación vigente en materia de subvenciones y, en concreto, sobre los requisitos y criterios que deben regir para su concesión. A estos efectos y a fin de contrastar el objeto de las quejas con la actuación municipal se solicitaba el expediente tramitado al efecto, así como el informe jurídico y/u otra argumentación jurídica que fundamentara la decisión municipal de aprobar definitivamente la ordenanza de referencia con rechazo de todas las alegaciones formuladas.
3. El Ayuntamiento de Zeanuri remitió diversa documentación, si bien al no resultar suficiente para analizar el objeto de la queja, principalmente, en lo relativo a la motivación de los acuerdos adoptados, el Ararteko volvió a solicitar información sobre la emisión de los informes jurídicos que sirvieron de fundamento para rechazar las diversas alegaciones presentadas sobre la





no adecuación a la legalidad de los aspectos antes referenciados, todos ellos dirigidos a delimitar los criterios y ponderación prevista para la concesión de las subvenciones.

4. El Ayuntamiento de Zeanuri no respondió a esta segunda solicitud de información y, en su lugar, solicitó la celebración de una reunión con esta institución para dar cuenta de su postura con relación al contenido de la Ordenanza aprobada que, a su entender, se ajusta plenamente a la realidad cultural y deportiva de su municipio.

### Consideraciones

1. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), regula la concesión de subvenciones y exige el cumplimiento, de conformidad con el artículo 2.1, de los siguientes requisitos:

*"a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*

*b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

*c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública."*

Esta regulación que constituye legislación básica de aplicación a todas las administraciones públicas, en los términos de la disposición final primera de la Ley, permite un amplio margen de intervención a la hora de definir los requisitos específicos de las actividades o proyectos que pueden ser objeto de aportación dineraria, pero siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los principios generales a los que necesariamente se tiene que someter la gestión de las subvenciones.

Los Tribunales de Justicia han perfilado el margen de intervención del que disponen las Administraciones Públicas en esta materia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de abril de 2004, expresa que:

*..... "tal y como ha reiterado la Jurisprudencia del TS y del T. Constitucional (SSTS Sala 3ª de 3-3-1993, de 07-7-1995, y de 21-9-1995, y SST Const. 25/1989 de 3-2 (LA LEY 115938-NS/0000) y 39/1989 de 16-2 (LA LEY 116799-NS/0000)), si bien el establecimiento de la subvención se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración, en cambio su otorgamiento y reglamento concreto queda sujeto a las reglas y bases establecidas en la normativa que la regula."*



Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha indicado que resulta necesario conocer la finalidad y efectos de los criterios establecidos a la hora de regular las medidas de fomento a aplicar y así poder realizar el necesario contraste sobre la proporcionalidad de la concreta regulación en cada caso específico y así incide en que *“De ahí que lo que deba verificarse sea si, en el supuesto enjuiciado, tal criterio es utilizado para introducir diferencias de trato irrazonables o desproporcionadas o si, por el contrario, a la vista de la finalidad y efectos de la medida, las diferencias pueden considerarse razonables y proporcionadas.”*(STC 147/2001, de 27 de junio).

En fin, en aplicación de la doctrina constitucional, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia de 4 de junio de 2003, ha delimitado de manera precisa los términos del ejercicio de la actividad de fomento. Así, determina que:

*“La sujeción al principio de legalidad y al control jurisdiccional de la potestad administrativa exige la determinación previa de la normativa a la que se sujetará la administración en su actuación. La administración debe predeterminar la finalidad que pretende su acción, y las condiciones no solo formales sino también materiales que exige. Asimismo, debe establecer criterios valorativos como puede ser... Pueden ser estos u otros criterios, pero es necesario que con carácter previo se determinen y no se deje al libre albedrío de la administración su fijación en el momento de valorar cada petición. La determinación de los criterios de valoración son también la garantía de que se cumplirá el principio de igualdad y que todas las solicitudes presentadas serán valoradas bajo los mismos parámetros.”*

*Los criterios de valoración, establecidos previamente con carácter general, deben ser instrumentos susceptibles de conformar jurídicamente el criterio de la administración, y a su vez, estos deben ser de tal entidad que permitan al juez de lo contencioso-administrativo poder revisar la decisión administrativa.”*

2. Tal como en su momento ya tuvo ocasión de indicar el Ararteko, el artículo 8.3 de la LGS determina que la gestión de las subvenciones, se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- “a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.*
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.”*

De acuerdo con el marco legal y jurisprudencial indicado en el considerando anterior y los principios establecidos para la gestión de las subvenciones, se analiza el contenido de la Ordenanza reguladora de la concesión de





subvenciones del ámbito cultural y deportivo del Ayuntamiento de Zeanuri, aprobada en sesión plenaria celebrada el 15 de julio de 2016 (BOB nº 141, de 26 de julio de 2016).

El artículo 1 determina que *“Es objeto de la presente Ordenanza regular el régimen de las subvenciones y ayudas para promocionar y difundir el desarrollo de las actividades culturales, deportivas, de ocio, así como para reforzar la cultura y el deporte entre los vecinos y vecinas, incidiendo en la buena convivencia y en la cohesión social.”*

Complementando el objeto de la regulación, en el apartado relativo a la presentación de las solicitudes el Ayuntamiento requiere presentar un proyecto detallado de la actividad o evento, con su descripción, la población a la que se dirige la actividad, objetivos que se persiguen y referencia expresa al interés que la actividad implique para el municipio, presupuesto, etc. (artículo 5).

Por su parte, el artículo 6 de la ordenanza señala que las subvenciones se clasificarán en dos grupos:

- Las dirigidas al mantenimiento de la actividad diaria del grupo o asociación.
- Las dirigidas a colaborar con la realización de actividades extraordinarias por el grupo o asociación.

Finalmente, el artículo 7 de esta regulación determina que el 80% de la cantidad consignada en el presupuesto será para las subvenciones a la actividad ordinaria de los grupos culturales y deportivos y si bien se indica que será repartida en función del presupuesto municipal y el número de solicitudes, a reglón seguido señala que *“Sólo se financiará un grupo por cada área de cultura o deporte de que se trate, el que tenga mayor antigüedad”*.

Al aplicar este criterio de la antigüedad para adjudicar el 80% de las subvenciones a la asociación o grupo más antiguo de cada área de actividad, impide evaluar ni las actividades que realiza cada grupo, ni su calidad, ni el número de usuarios a los que va dirigido, ni cualquier otra circunstancia que asegure que entre todas las solicitudes presentadas se selecciona a aquella que ostente más méritos o un proyecto mejor. Al conceder la subvención a la asociación o grupo más antiguo se elimina la concurrencia entre los distintos proyectos, ya que de antemano es una única entidad en cada área de actividad la que va a obtener la subvención, pero no porque sea la que más o mejor desarrolle un proyecto o la que más actividades ejecute sino por un criterio ajeno a la eficacia y eficiencia que debe procurar la asignación de recursos como es el tiempo que lleva inscrita como entidad una asociación. En suma, a nuestro entender, este requisito resulta contrario a los principios de concurrencia, eficacia y eficiencia en la gestión de las subvenciones.



Por otra parte, cabe también incidir en que no resulta suficientemente razonado el hecho de que el Ayuntamiento pretenda financiar las actividades ordinarias a una única asociación o grupo por área de actividad. Así, de manera indirecta, el Ayuntamiento, obliga a canalizar toda la actividad de fomento a través de un único grupo asociativo (el más antiguo) para todo el municipio, objetivo que chocaría con el deber de los poderes públicos de promover el asociacionismo, respetando su libertad y autonomía de funcionamiento, sin obligar a nadie a permanecer o pertenecer a una asociación determinada (Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi).

Las diversas intervenciones en la sesión plenaria en la que se desestimaron las alegaciones presentadas apuntan directamente a que la pretensión del equipo de gobierno al subvencionar a una única asociación que además tiene que tener la condición de ser la más antigüedad, era la de favorecer a la que ya estaba constituida frente a otras nuevas creadas, para que *“los grupos no se dupliquen o tripliquen”* y haciendo mención expresa el Alcalde a que cosa distinta sería que el grupo más antiguo que obtiene la subvención cierre la puerta a la incorporación de nuevos socios, lo que sería una situación a denunciar.

En suma, se obliga en la práctica, a través de la configuración de la subvención a que todas aquellas personas que pretendan desarrollar actividades se incorporen a la asociación o grupo ya constituido en cada área material, circunstancia contraria a la libertad de asociación.

3. Siendo los dos aspectos anteriores los que tienen una mayor transcendencia en la conculcación de la legalidad vigente, al no permitir la concurrencia entre todas aquellas asociaciones o grupos interesados que pudieran cumplir los requisitos generales, también cabe referirse a otros aspectos de la ordenanza y su posterior desarrollo que han sido reseñadas por las personas interesadas y que también a juicio de esta institución resultan ser contrarias a la legalidad. Así, las alegaciones que se presentaron se referían a la necesidad de concretar y ponderar los criterios que se tendrían en cuenta, proponiendo en algún caso la inclusión de algunos específicos con su correspondiente puntuación ponderada.

La ordenanza reguladora es el marco general de la gestión de las subvenciones y en tal sentido aunque puede no fijar de manera pormenorizada los criterios de selección y su ponderación, si debe determinar el contenido general a considerar en el marco de los objetivos que pretende el Ayuntamiento, sin olvidar que es el máximo órgano municipal en el que toman parte todos los miembros de la Corporación, de tal manera que tiene la competencia para definir los parámetros fundamentales de la política de subvenciones.



Por su parte, las bases de la convocatoria son competencia de la Alcaldía y este documento debe especificar necesariamente de forma detallada los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, la ponderación de los mismos, en desarrollo o como concreción de lo previsto por la Ordenanza. En este sentido, la convocatoria y bases reguladoras para la concesión de subvenciones, aprobada mediante Decreto de Alcaldía nº 70, de 30 de agosto de 2016, no determina ningún criterio de selección distinto al señalado en la ordenanza para las actividades ordinarias (antigüedad y un solo grupo por cada área de actividad) que como ya se ha indicado en el considerando anterior es contrario a la legalidad.

Para las actividades extraordinarias (20% del presupuesto) las bases de la convocatoria únicamente indican que las solicitudes presentadas en este apartado se estudiarán individualmente, es decir que no se sabe qué criterios de valoración se van a tener en cuenta para conceder las subvenciones, dejando la selección al exclusivo arbitrio de la Comisión de Subvenciones municipal, sin poder ser contrastado su criterio con parámetros fijados previamente lo que no garantiza el cumplimiento del principio de igualdad. Toda valoración comporta un juicio de valor y por tanto tiene un grado de subjetividad pero, justamente, lo que la normativa pretende es que con carácter previo quede objetivado que parámetros se van a tomar en consideración, de tal forma que la valoración se atenga a ellos. El Ayuntamiento, tal como se ha indicado, tiene un amplio margen de discrecionalidad para establecer los criterios que estime oportuno considerar, pero una vez determinados éstos los debe tener en cuenta y la valoración que conforme a ellos se realice debe permitir contrastar la decisión adoptada con un juicio de razonabilidad y proporcionalidad.

4. Finalmente, una vez expuestas las consideraciones precedentes sobre el contenido material de la ordenanza, pasaremos a analizar aquellos reproches sobre cuestiones formales suscitadas en la tramitación de la ordenanza de referencia, principalmente, la falta de motivación de la desestimación de las alegaciones presentadas.

Las personas que han acudido al Ararteko consideraron en sus alegaciones al Ayuntamiento que el texto de la ordenanza no era conforme a la legalidad en los aspectos que indicaron, con expresa citación de la normativa que entendían conculcada en la norma expuesta al público. En estos casos, la Administración municipal viene obligada a resolver las alegaciones con una motivación suficiente que contrarreste el reproche de ilegalidad que se alega y fundamente debidamente las razones jurídicas por las que se rechazan las alegaciones y se estima la conformidad a derecho del texto sujeto a aprobación.

A estos efectos, ni en el expediente administrativo ni en la sesión plenaria (o por lo menos no se nos ha facilitado a pesar de que ha sido expresamente solicitado) que aprobó definitivamente la ordenanza y desestimó las







alegaciones presentadas consta informe jurídico alguno con el análisis sobre su contenido y la propuesta de estimación o desestimación, en su caso.

En general, cabe recordar que la Administración municipal debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). A los efectos de garantizar la actuación conforme a la legalidad, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), regula el contenido de los expedientes administrativos.

Así, el artículo 172 del ROF determina que en los expedientes informará el jefe de la dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones reglamentarias en que funde su criterio. Así mismo, el citado artículo señala que los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las Comisiones Informativas se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables. Por su parte, el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local prevé que la aprobación definitiva de la ordenanza resolverá todas las reclamaciones y sugerencias presentadas en el trámite de información pública. En igual sentido, el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que la resolución será motivada y debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

En suma, el acuerdo plenario de 15 de julio de 2016 acuerda desestimar las alegaciones de los interesados sin fundamentar jurídicamente el motivo de rechazo de las alegaciones que plantearon los afectados en el sentido de que la ordenanza municipal adolecía de causa de discriminación y falta de concurrencia competitiva al estar prevista la concesión de la subvención a favor de un único grupo de cada área de actuación y de entre ellos el que tenga mayor antigüedad.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

## RECOMENDACIÓN

Que, previos los trámites que correspondan, modifique la Ordenanza reguladora de la concesión de subvenciones del ámbito cultural y deportivo, en los términos que se recogen en las consideraciones segunda y tercera, dentro de los límites y con el cumplimiento de los principios generales a los que se tiene que someter la gestión de las subvenciones.

