

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja 2003695

Fecha de inicio 25/11/2020

Promovida por Dña. (...)

Materia Régimen jurídico

Asunto Selección de los municipios beneficiarios de las ayudas para desarrollar proyectos de actuaciones urbanas dentro del programa "Reconstruïm Pobles".

Trámite Recomendación

Conselleria de Vivienda y Arquitectura
Bioclimática

Hble. Sr. Conseller

Ciutat Adtva. 9 d'octubre. Torre 1. Castán
Tobeñas 77

València - 46018

Hble. Sr. Conseller:

Conforme a lo que establece la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su Título III, formulamos la siguiente resolución:

1.- Relato de la tramitación de la queja y antecedentes.

Con fecha 25/11/2020, **Dña. (...), con DNI nº (...)**, en calidad de Portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Ciudadanos en Les Corts Valencianes, ha presentado una queja que ha quedado registrada con el número indicado más arriba.

Sustancialmente manifiesta los siguientes hechos y efectúa estas consideraciones:

"(...) La selección discrecional y arbitraria de los municipios beneficiarios de las ayudas para desarrollar proyectos de actuaciones urbanas dentro del programa "Reconstruïm Pobles" de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y la omisión de las puntuaciones de los proyectos remitidos por los municipios de la Comunidad Valenciana para acceder a dichas ayudas, de acuerdo a los criterios de evaluación emitidos por la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética en su comunicado a los Ayuntamientos el 3 de abril de 2020 (...)"

Considerando que la queja reúne los requisitos establecidos en los artículos 12 y 17 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, ha sido admitida, dando traslado de la misma a usted de conformidad con lo determinado en el artículo 18.1 de la citada ley.

Con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por la persona interesada, con fecha 30/11/2020, solicitamos a la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática la siguiente información:

- La publicación de las puntuaciones de los proyectos remitidos por los municipios de la Comunidad Valenciana para acceder a las ayudas para desarrollar proyectos de actuaciones urbanas dentro del programa "Reconstruïm Pobles" de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, de acuerdo a los criterios de evaluación emitidos por la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética.

- La selección de los proyectos para planificar la ejecución de las obras y su consignación presupuestaria en los presupuestos de la Generalitat a partir del ejercicio 2021 que mayor puntuación hayan alcanzado de acuerdo a la baremación establecida por la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.

En contestación a nuestro requerimiento de informe, la citada Conselleria nos remite un escrito que tuvo entrada en esta institución con fecha 23/12/2020, en el que, entre otras cuestiones, nos indica lo siguiente:

"(...) En relación con la información que se solicita respecto de las ayudas a que se hace referencia, hay que aclarar previamente que se trata de ayudas de concesión directa, que vienen reguladas por el artículo 168 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, y a las que no son de aplicación lo establecido en los artículos 164 y 165 del mismo texto legal, en cuanto que estos preceptos legales regulan ayudas de concurrencia competitiva que requieren del establecimiento previo de unos criterios objetivos de otorgamiento de la subvención conforme a una orden de bases reguladoras.

La selección de las actuaciones a subvencionar por concesión directa, o a ejecutar como inversión propia en materia de rehabilitación de edificios municipales o de mejora del espacio urbano, ha sido hasta el momento el resultado del análisis ejercido desde las instancias directivas competentes de las memorias o proyectos planteados ante ellas por los ayuntamientos interesados.

La diferencia del procedimiento seguido en esta ocasión es que las solicitudes de ayudas para las distintas actuaciones municipales no vienen por peticiones sobrevenidas planteadas ocasionalmente y de manera directa por determinados ayuntamientos, sino que son fruto de una invitación por carta que se hace extensiva a todos los municipios de la Comunitat Valenciana, tal y como se dice en la misma: "con el fin de abrir a todos los municipios del territorio la posibilidad de ser objeto de una de estas intervenciones".

En un anexo de la carta se indicaba cuáles eran las obras que podrían ser subvencionadas: adecuación de edificios del patrimonio municipal de carácter social, cultural o histórico, adecuación de calles, plazas o distintas zonas públicas del espacio urbano..., y también se indicaba cuáles eran las líneas prioritarias con arreglo a las cuales orientar las actuaciones a subvencionar, tales como favorecer la igualdad, la perspectiva de género, la inclusión, la accesibilidad, las dirigidas a la población vulnerable o aportar criterios de sostenibilidad y eficiencia energética, o que tengan una mayor relación coste-efectividad o que acrediten un compromiso de cofinanciación, entre otras.

Por último, se señalaba una ponderación basada en "criterios de distribución y equidad territorial, priorizando actuaciones en municipios de las zonas más empobrecidas". La respuesta a esta carta fue muy superior a cualquier previsión inicial, dado que fueron 450 propuestas las que llegaron a presentarse, cuando en un principio se tenía en perspectiva realizar entre 15 y 20 actuaciones, que es el número de actuaciones que se venía haciendo en los últimos ejercicios, dato este último que también se indicaba en la carta.

Visto el amplio número de propuestas presentadas, se ha procurado comprometer una mayor dotación presupuestaria, hasta alcanzar la cifra de 15 millones de euros, con el fin de llegar a subvencionar en torno a 70 actuaciones, es decir, un número muy superior al inicialmente previsto.

A nivel interno, para facilitar el ejercicio responsable de la discrecionalidad con que, dentro de las competencias atribuidas al titular de la Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética, debe decidirse el otorgamiento de unas subvenciones de concesión directa, se analizaron las memorias presentadas en función del número de líneas señaladas como prioritarias en el citado anexo que se manifiestan en cada propuesta y, en su caso, la estimación de correspondencia con grados de vulnerabilidad en ámbitos identificados en el visor de espacios urbanos sensibles (VEUS), con municipios afectados por la DANA de septiembre de 2019 y/o con municipios en riesgo de despoblamiento.

Contando con esta información, que no puede calificarse de una baremación en sentido estricto, al no estar recogida en unas bases de concurrencia previamente establecidas, la decisión política ponderada con criterios de distribución y equidad territorial y de mayor atención a zonas más empobrecidas, todo ello condicionado por las limitaciones presupuestarias, ha dado como resultado la selección de actuaciones subvencionables que se ha hecho pública en la página web de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, con una única diferencia: al decaer la propuesta de la Ciudad de Valencia en el Cabanyal, por ser beneficiaria de otro marco de ayudas, e incorporar en su lugar la de La Todolella, que de ese modo ha podido acceder a dicha selección.

Así pues, a la vista de la experiencia que ha supuesto este proceso y la elevada respuesta suscitada, además de consignar en el Proyecto de Presupuestos de 2021 la línea presupuestaria denominada "Subvenciones de Actuaciones Urbanas", con la que se financiarán las actuaciones a convenir con los municipios seleccionados, se ha dispuesto otra línea con el título "Reconstruim Pobles" para canalizar en el futuro la concesión de estas subvenciones en un procedimiento de concurrencia competitiva, a partir de las bases que se establezcan en la Orden correspondiente y mediante la pertinente convocatoria pública anual.

No obstante lo anterior, se adjunta, como Anexo, Relación de beneficiarios de la línea nominativa: S1755000 "Actuaciones Urbanas" (...).

En la fase de alegaciones a dicho informe, la autora de la queja, mediante escrito presentado con fecha 7/1/2020, efectúa, entre otras, las siguientes consideraciones:

"(...) quedan muchos claroscuros respecto de la selección de los proyectos que han sido beneficiarios de dicha ayuda y que entendemos deben clarificarse, dado que hablamos de dinero público. El informe aportado al Sindic choca frontalmente con las manifestaciones realizadas por la persona que en ese momento ostentaba la Dirección General y era responsable de este programa, así como es contradictorio con la documentación que se publicó en la web (...)

La ciudadanía, los alcaldes, los representantes en les Corts Valencianes, tenemos derecho a saber, cómo se ha repartido el dinero público. Existen publicados criterios de valoración, el propio Director General Jaume Monfort responsable en su momento de dicho programa, confirma la existencia de una valoración técnica y el propio informe remitido por el nuevo Director General a este Sindic de Greuges, alude a una realización del "análisis", desde las instancias directivas competentes, de las memorias o proyectos planteados (...)

hay que recordar que, para acceder a este plan de ayudas, el propio Director General invitó a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, mediante una carta el 3 de abril de 2020, a enviar proyectos y estableció unos criterios de selección que, a priori, debían servir para elegir los consistorios que percibirían la subvención (...)

Monfort en declaraciones al periódico Valencia Plaza el 24 de noviembre de 2020, desveló textualmente "Las ayudas podían darse a dedo como línea nominativa, pero desde la Dirección General impulsamos un proceso porque queríamos asemejarlo a una pública concurrencia; por ello invitamos a los ayuntamientos, definimos los criterios y se hizo una baremación por parte del funcionariado sin ningún criterio político, solo técnico". Por lo que la primera conclusión es que existe una valoración, o baremación técnica, de los proyectos presentados por los municipios. Es más, el ya exdirector General, en la citada entrevista, afirmó textualmente "Existe una baremación y los funcionarios de la Dirección General, así como la jefa de servicio, el subdirector o el resto de altos cargos pueden afirmarlo. El resultado de esas puntuaciones se le trasladó a Vicepresidencia Segunda, pero como no le gustó, no se siguió para resolver las ayudas ni tampoco se quiso publicar", explica el ex alto cargo. "Existe una baremación técnica que es incómoda para Dalmau y que ahora quiere esconder" (...)

La Conselleria se limitó a publicar en la propia web los criterios de selección para la evaluación de los proyectos. En dichos criterios se especifica que se habrían tenido en cuenta, por una parte, unos criterios técnicos por los que los consistorios podían llegar a sumar 7 puntos y, por otra, se atendería a tres criterios sociales: si la localidad se había visto afectada por la DANA de septiembre de 2019; si se encontraba en riesgo de despoblamiento; y si se hallaba identificada en el VEUS, un índice que sirve para determinar la vulnerabilidad habitacional en cada municipio.

En consecuencia, de la documentación publicitada, existe una baremación técnica por cuanto si un pueblo conseguía sumar 7 puntos en la parte técnica, automáticamente sería seleccionado y si en este primer corte tan solo lograban 5 o 6 puntos resultarían igualmente electos si se encontraban identificados en VEUS con una puntuación superior a 2, si habían sido afectados por la DANA o si tenían riesgo de despoblación. El tercer y último caso bajo el que se podría acceder a estas ayudas era que en la puntuación técnica obtuvieran 4 puntos y en VEUS sumasen más de 3 puntos. Si un pueblo no se ubicaba en ninguno de estos tres supuestos, no resultaría favorecido. Esa es la valoración técnica que se le ha pedido a la Vicepresidencia Segunda, y que hasta la fecha, ningún documento ha remitido a este grupo parlamentario, ni tampoco ha publicado oficialmente (...)

La transparencia, el buen gobierno, deben llevarnos a que se publiquen los resultados obtenidos por la valoración técnica de las memorias presentadas, o puntuación tras el análisis de las mismas. Es evidente es que ha existido y hasta el momento ni se han publicado las puntuaciones a cada uno de los 450 proyectos presentados. No se conocen tampoco los motivos de exclusión de los proyectos rechazados, y ello genera indefensión al que puede estar afectado. Es opaco publicar unos criterios de selección de proyectos, pero después negar la información del resultado de la aplicación de los citados métodos de evaluación (...)"

2.- Consideraciones a la Administración

Llegados a este punto y tras el estudio de la información obrante en el expediente, procedemos a resolver la presente queja.

Pudiendo no ser la actuación descrita de la administración lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona afectada, le solicito que considere los argumentos que le expongo a continuación, como fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

Esta institución solicitó expresamente a la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática la siguiente información, que no ha sido remitida: a) la publicación de las puntuaciones de los proyectos remitidos por los municipios de la Comunidad Valenciana, y b) la selección de los proyectos que mayor puntuación hayan alcanzado.

La Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática afirma en el informe remitido a esta institución que “se trata de ayudas de concesión directa, que vienen reguladas por el artículo 168 de la Ley 1/2015” y que, en consecuencia, no estamos ante unas ayudas adjudicadas en régimen de concurrencia competitiva en el que se tuvieran que aplicar unos criterios objetivos de otorgamiento de la subvención conforme a unas bases reguladoras.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el procedimiento ordinario o normal de concesión de subvenciones es la concurrencia competitiva. Esta es la regla general contemplada en el artículo 163 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de Comunidad Valenciana.

Ahora bien, excepcionalmente, el artículo 168 de la referida Ley 1/2015 contempla la posibilidad de conceder las subvenciones de forma directa en tres casos distintos, siempre que se incorpore el informe previo de la Abogacía General de la Generalitat, cuyo cumplimiento no se ha acreditado por la Conselleria (artículo 168.2 Ley 1/2015).

Con independencia de lo anterior, según la información publicada por la propia Conselleria en su página web, cuyo enlace se inserta [aquí](#), lo cierto y verdad es que se aplicaron unos criterios de selección detallados de forma pormenorizada en este [sitio web](#).

En la referida página web aparece cuatro apartados de información: “Carta de invitación a ayuntamientos”, “Listado de actuaciones presentadas”, “Listado de actuaciones seleccionadas” y “Criterios de selección”.

Examinada dicha información, se presentaron por numerosos municipios un total de 450 actuaciones urbanas, de las cuales solo se seleccionaron un total de 70.

En la nota de prensa publicada con fecha 17/6/2020 en la página web de la Generalitat Valenciana, que puede consultarse [aquí](#), se destaca la aplicación de los “criterios de selección técnicos y sociales”, en los siguientes términos:

“Los criterios de selección ha dado prioridad a actuaciones que incluyan o favorezcan la igualdad, la perspectiva de género, la inclusión y la accesibilidad universal; que tengan como destinatarios principales a sectores de población más vulnerables; que incorporen criterios de sostenibilidad y eficiencia energética; que contemplen procesos participativos en su diseño o actuaciones con mayor relación coste-efectividad; que requieran una adecuación normativa o que tengan compromiso de cofinanciación, así como que posean mayor posibilidad de ejecución.

En la selección también se han seguido criterios de distribución y equidad territorial, tal como se comunicó a los ayuntamientos, priorizando las de los municipios de las zonas más vulnerables del territorio según el Visor de Espacios Urbanos Sensibles, así como en municipios en riesgo de despoblación, o afectados por la DANA”.

No obstante, no se ha publicado información alguna sobre la forma en que se han aplicado esos “criterios de selección”, ya que no aparece la puntuación otorgada a cada una de las 450 actuaciones urbanas, de manera que resulta imposible saber el orden de selección de mayor a menor puntuación obtenida, ni tampoco las razones que justifican en cada caso el distinto importe de la ayuda concedida.

Esta institución tiene dicho que la gestión de las subvenciones públicas debe realizarse respetando los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Se trata, ni más ni menos, de conceder dinero público procedente de los impuestos pagados por la ciudadanía.

El establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente, termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas.

Asimismo, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica (Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 4ª, de fecha 27 de septiembre de 2006).

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en sus Sentencias nº 1154/2009, de 31 julio, (Recurso contencioso-administrativo núm. 1412/2006) y nº 191/2015, de 25 febrero, (Recurso contencioso-administrativo nº 875/2011), razona en estos términos:

"(...) es sabido que conforme con un reiterado criterio jurisprudencial "la motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación productor de la anulabilidad del acto, radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado" (Sentencia Tribunal Supremo, de 29 de Septiembre de 1992).

Esta tesis ha sido defendida igualmente por el Tribunal Constitucional, quien ha declarado que "... es claro que el interesado o parte ha de conocer las razones decisivas, el fundamento de las decisiones que le afecten, en tanto que instrumentos necesarios para su posible impugnación y utilización de los recursos" (STC 232/92, de 14 de Diciembre).

La motivación de la actuación administrativa constituye el instrumento que permite discernir entre discrecionalidad y arbitrariedad, y así "... la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad (SSTC 75/88, 199/91, 34/92, 49/92)" (STC 165/93, de 18 de Mayo).

Con relación a este extremo, el Tribunal Constitucional ha afirmado que "...la facultad legalmente atribuida a un órgano (...) para que adopte con carácter discrecional una decisión en un sentido o en otro no constituye por sí misma justificación suficiente de la decisión firmemente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de dicha facultad viene condicionado estrechamente a la exigencia de que tal resolución esté motivada, pues solo así puede procederse a un control posterior de la misma, en evitación de toda posible arbitrariedad que, por lo demás, vendría prohibida por el art. 9.3 de la Constitución Española" (STC 224/92, de 14 de Diciembre) (...).

El artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dedicado a regular la Base de Datos Nacional de Subvenciones, señala que tiene por finalidades "promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas".

En el apartado 8 del referido artículo 20 de la Ley 38/2003, se reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer toda la información relacionada con las subvenciones concedidas con la finalidad de hacer efectivos los principios de publicidad y transparencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por su parte, los artículos 8.5 y 9.1.e) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, permiten publicar en la página web de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática las puntuaciones otorgadas a cada actuación urbana presentada.

La citada Ley 2/2015 ha determinado los ejes sobre los que bascula una "nueva política": los de la transparencia informativa y la participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas. En la Exposición de Motivos queda muy clara la voluntad del legislador valenciano reflejada en las siguientes expresiones:

"(...) la sociedad como coproductora de conocimiento y de políticas públicas (...) la ciudadanía como sujeto de la acción pública, y no sólo el Gobierno y sus administraciones (...)".

En el informe remitido por la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática a esta institución, se afirma que *"(...) a nivel interno (...) se analizaron las memorias presentadas en función del número de líneas señaladas como prioritarias en el citado anexo que se manifiestan en cada propuesta (...)"*.

Esta institución considera que, si se analizaron las memorias presentadas por los municipios y se calificaron las actuaciones o proyectos urbanos para decidir cuáles se subvencionaban y cuáles no, esta información debe ser publicada para justificar la decisión de la Conselleria y descartar cualquier atisbo de arbitrariedad. Se trata de una información pública que es muy relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

En el caso planteado en esta queja, la selección de actuaciones urbanas efectuada por la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática adolece de una evidente falta de motivación, puesto que, al no haberse publicado las puntuaciones otorgadas a cada una de las actuaciones urbanas remitidas por los municipios de la Comunidad Valenciana, resulta imposible conocer las razones que justifican los proyectos seleccionados y los concretos importes de las subvenciones concedidas.

A la vista de todo ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 y 29.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos las siguientes consideraciones:

A la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática

- **RECOMENDAMOS** que se publiquen las puntuaciones otorgadas a cada una de las actuaciones urbanas remitidas por los municipios de la Comunidad Valenciana, con la finalidad de conocer las razones que justifican los proyectos seleccionados, los concretos importes de las subvenciones concedidas y las actuaciones rechazadas.

Le agradeceríamos que, en el plazo de un mes, nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste si acepta las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Núm. de reg. 14/01/2021-01435
CSV *****

Validar en URL <https://seu.elsindic.com>

Este documento ha sido firmado electrónicamente el 14/01/2021 a las 11:34:10



Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Agradeciendo su colaboración, le saluda atentamente.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana