



AYUNTAMIENTO
Alhama de Murcia

INFORME DEL COORDINADOR Y ASESOR JURÍDICO MUNICIPAL

ANTECEDENTES DE HECHO

Se emite el presente a solicitud de la Alcaldía-Presidencia cuyo objeto es la subvención del programa 1,5% Cultural del Ministerio relativo al proyecto de *Restauración del recinto inferior del Castillo de Alhama de Murcia*, y ello en relación al oficio del Ministerio de Transportes, movilidad y agenda urbana, en lo que aquí importa, relativo al extremo de liquidación y en su caso devolución de la ayuda concedida.

r

FUNDAMENTOS DE DERECHO Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

En primer lugar, debemos referirnos al informe del Técnico Municipal de Cultura y Patrimonio de fecha 20 de Octubre del que debemos destacar los siguientes extremos:

“Dicha documentación conocida por el Ministerio incluía, el proyecto básico y de ejecución realizado en el año 2019, de Restauración del Recinto Inferior del Castillo de Alhama, objeto de la concesión, reflejaba en su memoria un plazo de ejecución de la obra de 24 meses”...

“La Resolución de la Dirección General de Bienes Culturales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que autorizaba el Proyecto Básico y de Ejecución de Restauración del Recinto Inferior del Castillo de Alhama de Murcia, 2019 contemplaba el informe favorable a la intervención con una duración de veinticuatro meses. (Expte. OBR 273/2019 de 6 de septiembre de 2019)”...



AYUNTAMIENTO
Alhama de Murcia

”se hacen constar todas las vicisitudes e interrupciones que por inclemencias meteorológicas y por desavenencias técnicas, añadidas a la complejidad de las obras, se han venido sucediendo durante este tiempo”...

”Con fecha de 27 de agosto de 2023 se comunica al Ministerio el acuerdo del Ayuntamiento de Alhama de Murcia de la ampliación de plazo de ejecución de la obra de Restauración del Recinto Inferior de siete meses, estimando como plazo máximo de finalización de la misma en mayo de 2024. (Oficio Ministerio de 27 de agosto de 2023).”

En el mismo sentido la Arquitecta Jefe de Urbanismo municipal señala en su informe de fecha 20 de Octubre, en lo que aquí importa:

”Con respecto a la ampliación de los plazos establecidos en la Resolución de fecha 18 de Diciembre, de 2020 se reitera que el contrato de obras tenía un plazo de ejecución de 24 meses”...

”las obras se ralentizaron los primeros meses por razones climatológicas ,y posteriormente por diversas desavenencias entre la empresa contratista y la dirección facultativa, que fueron solventándose”...

”Actualmente se ha tramitado la ampliación de los plazos de ejecución del contrato de obras hasta el mes de mayo 2024”.

En relación con ello, hay que partir de la premisa fundamental de la prevalencia del interés público en las relaciones que se derivan entre el Ministerio y el Ayuntamiento en el procedimiento administrativo en el que se desenvuelve la concesión de una subvención.

Al asunto que nos ocupa, le es de aplicación la previsión constitucional (art. 1.1. CE) que define a España como un Estado democrático y de Derecho que garantiza la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E).



Al respecto hay que tener presente la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando en su artículo 3 Principios generales, en su punto 1, señala como las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relación los siguientes principios (en lo que aquí importa):

-Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

Pues bien, el principio de confianza legítima que caracteriza en todo este procedimiento la actuación del Ayuntamiento, está recogido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (SSTJCE: C-41/74 1974; C-152/84, 1986 y C-316/93, 1994, entre otras) que configura el principio general del derecho de la confianza legítima, como parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario y por lo tanto aplicable a cualquier Estado integrante, de la Unión Europea, como es el caso.

La conexión entre los principios de confianza legítima, y buena fe con el de seguridad jurídica determinan que las relaciones entre el Ayuntamiento y el Ministerio se asienten en la estabilidad del proyecto subvencionado, sin que se deban alterar las expectativas jurídicas creadas.

En los informes citados, queda meridianamente acreditada la firme convicción y creencia del Ayuntamiento en que por un lado el plazo de ejecución de las obras era de 24 meses ,-con conocimiento del Ministerio-, tanto como que derivado de ello, difícilmente se puede justificar la finalización de una obra cuando se está ejecutando.

Igualmente debemos ahora referirnos al principio de proporcionalidad como complemento a los citados, que enfatiza la correcta actuación municipal, cuya formulación más elaborada se contiene en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992 (48), en cuyo FJ 4º se afirma:



“ Los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respirar las normas, lo que explica que tales principios “informen” las normas –art. 1º, 4 del Título Preliminar del Código Civil- y que la Administración esté sometida no solo a la Ley sino también al Derecho –art. 103.1 de la Constitución- , Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios.

Uno de los principios, reiteradamente invocado por la jurisprudencia, es el de proporcionalidad –SS 6-12-1986, 7 febrero y 29 diciembre 1987, 30 abril y 22 julio 1988, 8 julio y 16 octubre 1989, 18 abril 1990, 4 abril 3 diciembre 1991, etc. que deriva claramente del art. 106.1 de la Constitución, que al dibujar el control jurisdiccional de la Administración alude al sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican: aunque en ocasiones este precepto se ha entendido como una alusión a la desviación de poder, su sentido es mucho más amplio y recoge la necesidad de una armonía entre los medios utilizados y la finalidad perseguida. En la misma línea, el principio de proporcionalidad tiene expresión en los arts. 84.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (49).

El principio de proporcionalidad, en lo que ahora importa, opera en dos tipos de supuestos: A) Con carácter ordinario, en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables. B) Ya con carácter excepcional y en conexión con los principios de buena fe y equidad, en los supuestos en los que aún existiendo en principio un único medio éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado.”

-En relación a la aplicación de dicho principio general de proporcionalidad, es necesario enfatizar su concreción en materia específica de subvenciones:

Así el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, sección 3ª, en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 2010, (nº de recurso 12/2008. La Ley 27083/2010) en su Fundamentos de Derecho 2º ,cuando establece:



«En este sentido, en la sentencia de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2008 (RC 5005/2005), ya establecimos la directriz jurisprudencial de que cabe ponderar la concurrencia de las distintas causas de incumplimiento, con base en la aplicación del principio de proporcionalidad en los siguientes términos:

En efecto, la tesis que propugna el Abogado del Estado se revela infundada, en cuanto que no toma en consideración que de la lectura del apartado 6 del artículo 37 del Real Decreto 302/1993, de 26 de febrero, se desprende la discriminación del incumplimiento de las condiciones referentes a la inversión y a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo respecto del incumplimiento de las demás condiciones particulares impuestas al receptor, al disponer que “si el incumplimiento derivara de la inobservancia de alguna condición o supuesto distinto de los anteriores, su alcance será determinado en función del grado y de la entidad de la condición incumplida”, lo que faculta a la Administración a modular, en el respeto del principio de proporcionalidad, la obligación de reintegro de la subvención por incumplimiento de las condiciones impuestas y confiere al Tribunal, en su función fiscalizadora de la actuación administrativa, ponderar las circunstancias concurrentes en cada supuesto, a los efectos de determinar el grado de incumplimiento.»

«El deber de la Administración de ponderar las causas de incumplimiento de las condiciones impuestas determinante del otorgamiento de la subvención y valorar la actuación del beneficiario, tendente a satisfacer de forma significativa los intereses públicos perseguidos, se establece con mayor claridad y precisión en el artículo 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones, que establece que "cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de esta Ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención", y que proporciona un criterio interpretativo de la obligación de reintegro conforme al principio de proporcionalidad.



Como desarrollo del citado principio jurisprudencial cabe citar, entre otras, las siguientes Sentencias:

- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª (Recurso 819/2016) Sentencia 1225/2018, de 20 de diciembre:

«En el caso que nos ocupa, si bien el límite temporal de la subvención era el aludido y ampliado, lo cierto es que se contrató a un trabajador demandante de empleo en el SAE dos meses antes de la finalización del plazo de la subvención y que prosiguió meses después incluso superando los seis meses hasta cumplir los ocho de contratación, dando pleno cumplimiento desde el punto de vista material a la condición impuesta y por otra parte, respecto de la documentación aportada en reposición además de no estar muy clara la norma reguladora, se aportaron con el recurso de reposición por lo que ha de aplicarse, al caso de autos, el invocado principio de proporcionalidad recogido por la jurisprudencia, de forma que la justificación fuera de plazo no puede conllevar el reintegro de la ayuda cuando se ha cumplido con la actividad subvencionada.»

- Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, (Recurso 290/2014) Sentencia 344/2015, de 3 de junio de 2015:

«Este escenario presidido por el principio de proporcionalidad, nos emplaza a precisar qué se entiende por "cumplimiento que se aproxime de modo significativo al cumplimiento total", concepto jurídico indeterminado que podemos establecer partiendo por un lado de la maximalista literalidad de la locución ("se aproxime... al cumplimiento total") como de la finalidad de tales ayudas ya que se trata de conceder subvenciones para fines específicos a quienes se comprometen a su cumplimiento, de manera que el principio de austeridad presupuestaria y eficacia de las políticas incentivadoras imponen una seriedad y esfuerzo en el cumplimiento de los objetivos.»



AYUNTAMIENTO
Alhama de Murcia

-Por todo lo expuesto y a modo de conclusión, según lo antedicho, la relación entre ambas Administraciones Publicas , deben observarse a la luz de como el Ayuntamiento , esta implementando las obras objeto de subvención , en un contexto complejo ,por lo que la simple ponderación entre la absoluta formalidad de extremos como el referido al del plazo de realización de las obras o su justificación, y el fin perseguido por ambas instituciones ,determinan de manera razonable que el Ayuntamiento de Alhama de Murcia deba continuar ostentando la condición de beneficiario de la subvención.

Es cuanto cabe informar, sometiendo el presente a otro cualesquiera mejor fundado en Derecho.

Alhama de Murcia, a 20 de octubre de 2023.

Fdo.: José Antonio Guerrero Alemán