

**Argumentos de base a la  
Iniciativa de la PSJ ante el convenio entre  
Ayuntamiento de Jerez y Unión de Hermandades**

## Índice

---

<b>¿En qué consistiría esta Iniciativa y cuáles son sus fundamentos?:</b> .....	<b>pág. 1</b>
<b>Naturaleza del convenio:</b> .....	<b>pág. 1</b>
<b>Contenido del convenio:</b> .....	<b>pág. 2</b>
<b>Los aspectos más críticos del convenio:</b> .....	<b>pág. 4</b>
a) El amparo a las ayudas fundadas en necesidades sociales especiales: .....	pág. 4
b) El procedimiento de concesión directa: .....	pág. 5
c) La Unión de Hermandades como "entidad colaboradora": .....	pág. 6
<b>Otros aspectos críticos del convenio:</b> .....	<b>pág. 7</b>
a) La ubicación del museo de arte cofradiero en los Claustros de Santo Domingo: ..	pág. 7
b) Prestaciones y compromisos municipales secundarios: .....	pág. 8
c) El asunto de los palcos: .....	pág. 8
d) La subvención al patrimonio cofradiero: .....	pág. 9
e) Otras deficiencias formales y de procedimiento: .....	pág. 9
<b>Conclusiones:</b> .....	<b>pág. 11</b>

## ¿En qué consistiría esta iniciativa y cuáles son sus fundamentos?

1. Básicamente, se trata de presentar ante el Ayuntamiento una solicitud de acceso al expediente administrativo íntegro que ha debido tramitarse para la aprobación municipal del convenio con la Unión de Hermandades (en lo sucesivo UH), además de una petición de información acerca de determinados antecedentes y aspectos relacionados con este asunto.
2. Del convenio conocemos su contenido, porque se ha hecho público en distintos medios de comunicación (ver fichero adjunto). Pero no conocemos su fundamentación, que ha debido incorporarse al expediente en forma de informe técnico-jurídico, siendo precisamente la ausencia o incorrecta formulación de tales fundamentos el núcleo de los aspectos más relevantes que podrían llegar a poner en cuestión la legalidad del acto.
3. Más concretamente, el convenio puede ser cuestionado por incumplimiento de varias disposiciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), y su trasposición por el propio Ayuntamiento de Jerez en forma de Ordenanza General Reguladora de Subvenciones (en lo sucesivo OGRS), aprobada en Pleno de 30 de marzo de 2004 (ambas en ficheros adjuntos).
4. En cuanto a la solicitud de información y de acceso al expediente administrativo, se realiza al amparo de lo dispuesto en:
  - El artículo 18.1 e) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que establece el derecho a "*Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución*".
  - El artículo 70.3 de la misma Ley 7/1985, que establece que "*Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada*".
  - Más en general, los artículos 1, 2 y 3, sobre titulares, destinatarios y objeto de peticiones, de la Ley Orgánica 4/2001, reguladora del Derecho de Petición.

## Naturaleza del convenio

5. Estamos ante un convenio que establece una serie de prestaciones mutuas entre las partes, de entre las cuales nos centraremos en principio en el compromiso municipal de concesión de una subvención a la Unión de Hermandades, plenamente conforme a la definición que establece el artículo 2.1 de la LGS, reproducido en el artículo 2.1 de la OGRS:
  - *Se entiende por subvención...toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 1 de esta Ordenanza, a favor de personas o entidades públicas o privadas y que cumplan con 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.*
6. Se entiende, además, que esta subvención ha sido concedida al amparo de uno de los dos únicos procedimientos o regímenes que establecen la LGS y la OGRS:
- Uno es el procedimiento ordinario (artículo 8.2 de la OGRS), en forma de convocatoria pública basada en el principio de concurrencia competitiva, es decir, en el acceso en igualdad de condiciones de todas aquellas entidades que cumplan ciertos requisitos.
  - El otro es el procedimiento especial de concesión directa (a determinada entidad), al que aparentemente se ajusta el convenio, y al que sólo cabe recurrir en cuatro supuestos (artículo 8.3 de la OGRS):
    - a) *Ayudas otorgadas a personas físicas o jurídicas en situación de necesidad, dificultad, o riesgo social... [que] se otorgarán de conformidad con su normativa específica.*
    - b) *Ayudas previstas nominativamente en los Presupuestos Municipales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.*
    - c) *Aquellas cuyo otorgamiento le venga impuesto al Ayuntamiento... por una norma de rango legal...*
    - d) *Aquellas otras que con carácter excepcional se otorguen y en las que se acredite razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria.*
7. Este último supuesto, auténtico cajón de sastre según ha denunciado reiteradamente el Tribunal de Cuentas, es el único que puede amparar este convenio.
8. Así pues, y para resumir, estamos ante una subvención otorgada al amparo del procedimiento especial de concesión directa, justificable por razones de interés público o social y cuya naturaleza no permite realizar una convocatoria pública.

## **Contenido del convenio**

---

9. El convenio aparece dividido en dos partes: un "Convenio general" y un "Acuerdo 2013".
10. En virtud del "Convenio general" se establecen los compromisos siguientes:
- El Ayuntamiento *"mantiene su compromiso de garantizar la seguridad en el montaje y desmontaje de los palcos y sillas..., con todos los medios a su alcance"*.
  - Ayuntamiento y UH se comprometen a impulsar la creación del museo de hermandades y cofradías y constituyen una comisión conjunta que debe presentar un proyecto viable para *"la Cuaresma del año de 2014"*. Además, y con relación a este museo, se establecen los siguientes compromisos:
    - Para la creación del museo:
      - o El Ayuntamiento ofrece las dependencias del Claustro de Santo Domingo.
      - o Las hermandades se comprometen a *"poner la totalidad de su patrimonio, excluyendo imágenes titulares y de culto..."*, a disposición del museo.
    - Hasta la creación del museo, las hermandades se comprometen a:
      - o Ceder elementos patrimoniales para posibles exposiciones temporales.
      - o Procurar que iglesias y casas de hermandad permanezcan abiertas y sean visitables durante Semana Santa (en el convenio, se entiende que por error, se habla de *"semana de pasión"*, anterior según el calendario litúrgico a Semana Santa).

- Además, el Ayuntamiento se compromete *"a ceder de con carácter de indefinido y forma gratuita, una nave o local amplio y en buen estado de conservación y uso, ubicado preferiblemente en lugar céntrico"* para albergar parihuelas o pasos.
- El convenio general incluye otros compromisos por parte municipal, tales como:
  - Cesión gratuita del Teatro Villamarta para la celebración de Pregón.
  - Edición y distribución del cartel de Semana Santa.
  - Uso gratuito de espacios y equipamientos públicos para actividades culturales y deportivas de las hermandades.

11. La segunda parte del convenio, el "Acuerdo 2013", establece:

- El montaje y desmontaje de palcos y sillas a cargo de la UH.
- El compromiso municipal de incluir en los presupuestos de 2013 una partida de cincuenta y nueve mil cuatrocientos euros (en cifras el texto del convenio redondea a 60.000 €), destinada a sufragar *"objetivos sociales y de caridad"* de las hermandades. Esa partida será gestionada por la UH que deberá:
  - Justificar el empleo que cada hermandad haga de estos fondos.
  - Remitir un informe anual especificando las asociaciones y entidades beneficiarias.
  - Reflejar los fines a que se destinen esos fondos, debiendo aplicarse a alguno de los comprendidos en la relación siguiente:
    - a) *"Mantenimiento de comedores sociales.*
    - b) *"Programas dirigidos a personas en riesgo de exclusión social.*
    - c) *"Atención a inmigrantes y transeúntes.*
    - d) *"Ayudas para cubrir necesidades de primer orden de familias sin recursos.*
    - e) *"Promover acciones de sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general en relación con la integración social y laboral de las personas con discapacidad de manera que se contribuya a eliminar prejuicios y barreras.*
    - f) *"Fomentar acciones en materia de promoción de la formación y el empleo de personas con discapacidad.*
    - g) *"Apoyo a familias con necesidades especiales.*
    - h) *"Apoyo a familiares cuidadores de personas en situación de dependencia.*
    - i) *"Realización de actividades para fomentar valores sociales en los jóvenes.*
    - j) *"Favorecer la integración social, las relaciones y la participación.*
    - k) *"Mejorar la calidad de vida de la población mayor.*
    - l) *"Proporcionar un espacio de ocio y tiempo libre que se adecue a sus intereses y expectativas de cualquier colectivo.*
    - m) *"Desarrollar hábitos de vida saludables.*
    - n) *"Potenciar el Voluntariado.*
    - o) *"Desarrollo de actividades destinadas a la integración de las personas inmigrantes.*
    - p) *"Promover en los menores la adquisición de habilidades que favorezcan su desarrollo personal, familiar y social.*
    - q) *"Colaborar con los padres para hacer efectivo el apoyo a los niños/as y adolescentes reforzando estas figuras como modelos positivos.*
    - r) *"Favorecer espacios de colaboración, principalmente en el ámbito educativo, a fin de trabajar la prevención de conductas violentas y la resolución de conflictos".*

- Por último, el Ayuntamiento asume el compromiso de contemplar en cada ejercicio presupuestario una partida específica para contribuir a los gastos en concepto de mantenimiento o incremento del patrimonio cofradiero, cuya cuantía para este año asciende a cuarenta y cinco mil euros (45.000 €).

## **Los aspectos más críticos del convenio**

---

12. Se centran en tres cuestiones que afectan al llamado "Acuerdo 2013"

### **a) El amparo a las ayudas fundadas en necesidades sociales especiales**

13. Se ha dicho en el punto 8 que el convenio se acoge al procedimiento de concesión directa conforme al supuesto, que habilita para recurrir a este procedimiento invocando razones de interés público o social y en circunstancias que impiden realizar una convocatoria pública.

14. Se entiende, por tanto, que el convenio no se ampara en el primer supuesto, la concesión de "*ayudas otorgadas a personas físicas o jurídicas en situación de necesidad, dificultad, o riesgo social*", dado que tales ayudas vienen reguladas por su normativa específica.

15. Sin embargo, en la lista de 18 fines sociales que figura en el convenio, hay al menos tres (los b, c y d) que entran claramente en el ámbito de las denominadas (según el Presupuesto 2012, último aprobado) "Atenciones benéficas y asistenciales", que se añaden a las "Ayudas sociales en especie" (cheques o bonos canjeables en hipermercados Carrefour, en virtud de un convenio con el Ayuntamiento, por productos de primera necesidad).

- Esas ayudas son informadas y valoradas por técnicos de los Servicios Sociales municipales (en Jerez no existe un reglamento específico aprobado en Junta de Gobierno o Pleno, pero sí un procedimiento claramente pautado que garantiza la correcta valoración de cada caso) y abarcan tanto prestaciones ante situaciones puntuales de emergencia social, como la atención prolongada durante un cierto tiempo a familias que se hallan en circunstancias de precariedad severa, frecuentemente bien conocidas por los profesionales de los Servicios Sociales desde hace años.
- Su dotación presupuestaria asciende a 1.600.000 euros para las "Atenciones benéficas y asistenciales", más 471.000 euros para las "Ayudas sociales en especie". Estas últimas son las únicas cuya liquidación se encuentra al día, mientras que la concesión de las ayudas del primer grupo, en las que se encuadra la atención temporal a familias en severo estado de precariedad social, permanece en suspenso desde hace meses.

16. En conclusión, el convenio equivale en este punto a una transferencia injustificable de competencias municipales, a favor de una entidad o entidades que no han demostrado estar en posesión de los medios técnicos y humanos que requiere su gestión.

- No puede admitirse como un procedimiento riguroso la simple donación de ayudas dinerarias o en especie, aunque pueda demostrarse que sus beneficiarios sean personas o familias del mismo perfil que las atendidas en los Servicios Sociales municipales.
- Si la finalidad última del convenio es contribuir a paliar necesidades sociales especiales, la única opción que debería tomarse seriamente en consideración es la de incrementar la partida destinada a "Atenciones benéficas y asistenciales", atajando los retrasos en su liquidación y manteniendo su gestión municipal desde el área de Servicios Sociales con objeto de garantizar la solvencia y profesionalidad del procedimiento.

17. Un aspecto adicional, pero relevante, con relación a esta dimensión del convenio, es la vigencia de otro anterior, suscrito el 16 de febrero de 2012, entre el Ayuntamiento y un total de once entidades locales para la creación de un "*sistema de información y coordinación en red, en materia de ayudas sociales a familias en situación de necesidad*".

- Este convenio pretende crear un fichero común de datos de personas y familias beneficiarias de ayudas sociales, con el fin de optimizar los recursos que aplican las diferentes entidades y, probable y principalmente, también con objeto de evitar abusos.
- Ni la UH ni ninguna otra hermandad se incluyen entre las entidades firmantes de este convenio. Esto no autoriza a poner en cuestión su labor social. Pero sí hace pensar que las hermandades no integran esta labor en un proyecto articulado y estable, que es lo único que podría justificar el compromiso municipal de contribuir a su mantenimiento.

**b) El procedimiento de concesión directa**

18. El segundo aspecto crítico del convenio, en lo que se refiere a sus posibles fines sociales, reside en la posibilidad demostrable de establecer un procedimiento ordinario de concesión de ayudas para dichos fines, basado en el principio de concurrencia competitiva.
19. La siguiente tabla pone en relación cada uno de los fines sociales contemplados en el convenio con diferentes líneas establecidas en las bases de la Convocatoria municipal de subvenciones de 2009, último año en que el Ayuntamiento de Jerez ha hecho pública una convocatoria para la concesión de subvenciones conforme al procedimiento ordinario.

<b>Fines sociales establecidos en el convenio con la Unión de Hermandades</b>	<b>Líneas de actuación subvencionable establecidas en la convocatoria de 2009</b>
Mantenimiento de comedores sociales.	Sin correspondencia clara con ninguna línea.
Programas dirigidos a personas en riesgo de exclusión social. Atención a inmigrantes y transeúntes. Desarrollo de actividades destinadas a la integración de las personas inmigrantes. Ayudas para cubrir necesidades de primer orden de familias sin recursos. Apoyo a familias con necesidades especiales. Favorecer la integración social, las relaciones y la participación.	Línea 8.4: <i>"Programas y/o actuaciones comunitarias de prevención, atención, inserción e inclusión social, sensibilización y promoción de personas inmigrantes, personas sin hogar, personas ex-reclusas, personas que ejerzan la prostitución y personas que se encuentren en situación de precariedad grave de carácter comunitario"</i> .
Promover acciones de sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general en relación con la integración social y laboral de las personas con discapacidad de manera que se contribuya a eliminar prejuicios y barreras.	Línea 8.3: <i>"Promover y desarrollar actuaciones dirigidas a la atención, prevención, promoción e integración social y laboral, fomento de solidaridad, autoayuda, accesibilidad, ocio y, en general, aquellas actividades destinadas a la mejora de la calidad de vida y normalización de las personas con discapacidad"</i> .
Fomentar acciones en materia de promoción de la formación y el empleo de personas con discapacidad.	
Apoyo a familiares cuidadores de personas en situación de dependencia.	Línea 8.3: <i>"Promover y desarrollar acciones de apoyo a familias cuidadoras de personas en situación de dependencia"</i> .
Realización de actividades para fomentar valores sociales en los jóvenes.	Línea 7: <i>"Proyectos que favorezcan la formación de la juventud en valores de solidaridad, responsabilidad, respeto a la dignidad de las personas y al medio ambiente"</i> .
Mejorar la calidad de vida de la población mayor.	Línea 8.2: <i>"Programas y/o actuaciones comunitarias de prevención, atención, así como de sensibilización, promoción y mejora de la calidad de vida de las personas mayores"</i> .
Potenciar el Voluntariado.	Línea 1: <i>"Acciones para la formación y el mantenimiento de redes de voluntariado al servicio del proyecto asociativo que la entidad beneficiaria desarrolla en el término municipal"</i> .
Desarrollar hábitos de vida saludables.	Línea 5: <i>"Actividades dirigidas a la promoción de la salud, prevención de enfermedades y la mejora de la calidad de vida"</i> .

Fines sociales establecidos en el convenio con la Unión de Hermandades	Líneas de actuación subvencionable establecidas en la convocatoria de 2009
<p>Proporcionar un espacio de ocio y tiempo libre que se adecue a sus intereses y expectativas de cualquier colectivo.</p>	<p>Línea 3: "Acciones encaminadas a generar espacios de relación e integración social entre los sectores ciudadanos que conviven en una misma zona o barrio ubicado en el núcleo urbano o en barriadas rurales del término municipal".</p> <p>Línea 4: "Puesta en marcha de actividades culturales, lúdicas y educativas relacionadas con el género y la igualdad de oportunidades".</p> <p>Línea 7: "Proporcionar alternativas en el ocio y el tiempo libre de la juventud, así como la creación de recursos para la animación sociocultural de tiempo libre".</p>
<p>Promover en los menores la adquisición de habilidades que favorezcan su desarrollo personal, familiar y social.</p> <p>Favorecer espacios de colaboración, principalmente en el ámbito educativo, a fin de trabajar la prevención de conductas violentas y la resolución de conflictos.</p>	<p>Línea 8.1: "Promover y desarrollar acciones de apoyo socioeducativo con menores en riesgo social, que favorezcan el desarrollo personal del menor y su adecuada integración social, a través de actividades que faciliten la adquisición de habilidades sociales y el uso constructivo del tiempo libre".</p>
<p>Colaborar con los padres para hacer efectivo el apoyo a los niños/as y adolescentes reforzando estas figuras como modelos positivos.</p>	<p>Sin correspondencia clara con ninguna línea.</p>

20. Sólo dos de los dieciocho fines sociales del convenio no tienen correspondencia clara con alguna de las líneas contempladas en la convocatoria de 2009. Y en uno de esos dos fines, el de *Mantenimiento de comedores sociales*, existen antecedentes de ayudas municipales directas al menos al Comedor de El Salvador (63.000 euros previstos en 2012).
21. Cabría alegar que con los 60.000 euros del convenio con la UH no puede dotarse una convocatoria comparable a la de 2009. En aquella ocasión el Ayuntamiento dispuso más de 360.000 euros para subvencionar proyectos acogidos a las nueve líneas relacionables con el convenio con la UH. Pero la dotación específica de las cuatro referidas a acción social fue de 170.000 euros. No estamos tan lejos, por tanto, del montante del convenio con la UH.
22. También puede ser explicable, a la luz de los problemas financieros del Ayuntamiento, que en los tres últimos años (cuatro contando el que corre) se haya renunciado a nuevas convocatorias. Pero este argumento no haría sino confirmar un injustificado trato de favor hacia las hermandades y la UH, que se refuerza si se tiene en cuenta que el alcance de los posibles fines sociales de este convenio se corresponde con nueve de las dieciséis líneas de actuación subvencionable establecidas en la convocatoria de 2009.
23. Se da la circunstancia, por último, de que ni las hermandades ni la UH han concurrido nunca a las convocatorias municipales. El único precedente, poco ajustado, es el de la *Fundación Paz y Aflición*, una entidad ciertamente ligada al mundo cofradiero (pero que no es una cofradía), personada en diversas convocatorias con un proyecto de servicios de ayuda domiciliaria a mayores y dependientes, que cuenta ya con largos años de andadura.

### c) La Unión de Hermandades como "entidad colaboradora"

24. Entre las obligaciones que debe satisfacer la UH para justificar el empleo de fondos, el convenio establece que deberá *"remitir informe anualmente al Ayuntamiento y que incluirá la relación de asociaciones, entidades u otras beneficiarias de la colaboración por parte de las distintas Hermandades"*. Esto sólo puede interpretarse en el sentido de que los fondos para fines sociales comprometidos en el convenio podrían ir destinados no a la labor social específica de las hermandades, sino a la de otras entidades especializadas, ejerciendo la UH y las hermandades una simple función de intermediación o gestión.
25. La LGS y la OGRS contemplan efectivamente la figura de la "entidad colaboradora".



- El artículo 12.1 de la LGS la define como *"aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente..., entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención..."*.
  - Y el artículo 12.2 dispone que *"Podrán ser consideradas entidades colaboradoras... [entre otras] las personas jurídicas públicas o privadas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan"*.
26. Así pues, en principio nada impide al Ayuntamiento designar a la UH como entidad colaboradora para la gestión de subvenciones cuyo destino último sean asociaciones especializadas en servicios sociales. Ahora bien, la designación debe producirse de manera expresa. Y por supuesto tiene que ser una decisión motivada, en dos sentidos:
- El primero es la necesidad objetiva, que tiene que acreditarse, de recurrir a una entidad colaboradora. El artículo 12 de la LGS sólo puede interpretarse como un modo de facilitar al órgano concedente (el Ayuntamiento en este caso) la posibilidad de actuar por medio de otras entidades, que pueden disponer de mejores estructuras de gestión o de mayor conocimiento de las realidades sociales que constituyen el fin último de las subvenciones. De hecho, la mayor parte de las entidades colaboradoras son administraciones territoriales (comunidades autónomas o ayuntamientos), que ejercen esta función con relación a programas de subvenciones de la Administración del Estado.
  - El segundo es la necesidad igualmente lógica de acreditación por parte de la entidad colaboradora de que reúne *"las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan"*.
  - Uno y otro supuesto, por otra parte, parecen coherentes sólo con el procedimiento ordinario en forma de convocatoria pública. Por la simple razón de que no tiene sentido recurrir a una entidad colaboradora para hacer efectiva la concesión directa de una subvención a una determinada persona física o jurídica beneficiaria.
27. Estas consideraciones, hay que insistir en ello, son de naturaleza interpretativa, en tanto no se remiten a disposiciones expresamente establecidas ni en la LGS ni en la OGRS. Pero encierran una lógica interpretativa poco discutible: la de que todo acto administrativo debe poseer una fundamentación específica para que no se convierta en una decisión puramente arbitraria. Una lógica que en absoluto puede hallarse en el convenio con la UH, en el que:
- Ni se ha incorporado la designación expresa de la UH como entidad colaboradora.
  - Ni existen razones evidentes que aconsejen el recurso a instancias externas al Ayuntamiento para la concesión de ayudas a entidades terceras, tal como demuestra el hecho de que hasta 2009 esas subvenciones se concedían por medio de una convocatoria pública, cuya gestión corría íntegramente a cargo de las diferentes áreas municipales.
  - Ni parece plausible la idea de que la UH o las hermandades dispongan de mayores o mejores *"condiciones de solvencia y eficacia"* que los propios servicios municipales.

## Otros aspectos críticos del convenio

---

### a) La ubicación del museo de arte cofradiero en los Claustros de Santo Domingo

28. Podríamos extendernos en otros aspectos formales y sustantivos del convenio, igualmente discutibles en mayor o menor medida, uno de los cuales es el compromiso municipal de ofrecer (al menos en principio, según se deduce de la literalidad del convenio) las dependencias de los Claustros de Santo Domingo como ubicación del futuro museo cofradiero.
29. Los Claustros de Santo Domingo constituyen un espacio emblemático de la ciudad, que ha sido recientemente restaurado con fondos públicos.

30. Sin negar el atractivo turístico de un museo de arte cofradiero, también es cierto que su utilización futura se presta a un cierto debate público en torno a distintas opciones que pueden darle sentido como espacio cultural de referencia, no necesariamente pensado para turistas y visitantes, sino para el propio desarrollo cultural de la ciudad.
31. Hoy, porque así lo quisieron gobiernos locales anteriores, no son pocas las cofradías que disponen de espaciosas casas-hermandad, construidas con dinero o con asistencia técnica municipal, que podrían integrarse en un proyecto museístico descentralizado. El propio convenio apunta en esa dirección, al establecer el compromiso de abrir iglesias y casas-hermandad durante la Semana Santa.

#### **b) Prestaciones y compromisos municipales secundarios**

32. En el "Acuerdo general" se establecen varios compromisos municipales que ponen de manifiesto el empeño persistente de brindar un trato de privilegio a la UH y a las hermandades:
  - La cesión indefinida y gratuita de *"una nave o local amplio y en buen estado de conservación y uso, ubicado preferiblemente en lugar céntrico"*, incumpliendo el procedimiento establecido en la *Ordenanza Municipal Reguladora de Cesión de Bienes Inmuebles*, aprobada en 2008 (que, por otra parte, ha tenido un desarrollo nulo).
  - La cesión *"con carácter gratuito y sin coste alguno de personal, utilización, etc."* de las instalaciones del Teatro Villamarta para la celebración del Pregón.
  - Y sobre todo, el uso gratuito de espacios y equipamientos públicos para *"la actividad cultural y deportiva de las hermandades"*, que al parecer constituyen *"facetas que son valoradas muy positivamente por los jerezanos y por el Excmo. Ayuntamiento de Jerez"*, pero que evidentemente no guardan relación alguna con la actividad específica de hermandades y cofradías.
33. Se trata esta última de una medida abiertamente cuestionable a la luz de la *Ordenanza Municipal Reguladora de los Precios Públicos por la Prestación de Servicios o Realización de Actividades en las Instalaciones Deportivas Municipales*, dado que se aplica a las hermandades una bonificación del 100%, prevista excepcionalmente en el artículo 11, que sólo puede basarse en la inasumible atribución a dichas hermandades de fines estatutarios relacionados con la *"solidaridad o la defensa de derechos civiles"*, previo *"informe emitido por la Delegación de Bienestar Social"*. A lo sumo cabría aplicar una bonificación del 50%, prevista en el artículo 12, para entidades relacionadas con *"actividades deportivas o culturales"*, un supuesto que también sería discutible en el caso de las hermandades, y que igualmente exige un informe previo por parte *"de la Delegación Municipal competente"*.

#### **c) El asunto de los palcos**

34. En el denominado "Acuerdo 2013" lo primero que llama la atención es el tratamiento de puntillas que se hace del asunto de los palcos. Esta no es una cuestión menor. Aunque la UH asuma *"a su costa y en su totalidad, el montaje y desmontaje de los palcos y sillas"*, estamos también ante una subvención en especie, dado que la mayor parte de la infraestructura es municipal.
35. En torno a este asunto, Ayuntamiento y UH han mantenido históricamente una relación absolutamente opaca, en la que ambas partes se autoeximen de explicar y justificar su participación en los gastos e ingresos que genera.
  - Del Ayuntamiento ignoramos en cuánto estima su contribución material, los costes que soporta en concepto de personal de asistencia técnica al montaje de los palcos, o por el almacenamiento y reparación o reposición de piezas y materiales, y los ingresos que deja de percibir al abstenerse de cobrar tasas por ocupación de la vía pública, al contrario de lo que hace, sin ir más lejos, el Ayuntamiento de Sevilla.

- La UH olvida que, como beneficiaria de una subvención, debe explicaciones públicas acerca de su propia contribución y del uso que le confiere al dinero que recauda. Dinero, por otra parte, que no puede seguir disfrazando de "donativo", dado que se trata objetivamente de ingresos derivados de un precio establecido como contraprestación a un servicio, que incluso podría generar obligaciones tributarias en función del régimen fiscal al que se encuentre acogida la UH.

36. El convenio, que pretendidamente ha servido para establecer un marco estable de relaciones entre ambas partes, ha sido una oportunidad perdida para formalizar y normalizar las que suscita este asunto de los palcos, optando por mantenerlo en ese limbo de ocultación del que se nutre una controversia pública sostenida desde hace años, que Ayuntamiento y UH han decidido ignorar.

#### **d) La subvención al patrimonio cofradiero**

37. En cuanto a los 45.000 euros de dotación prevista este año para "*el mantenimiento o incremento del patrimonio material de las hermandades*", sería de agradecer, como mínimo, una mayor precisión acerca de su empleo.

38. El patrimonio de las cofradías es ciertamente muy extenso, incluye piezas artísticas de un valor extraordinario y, como el propio convenio afirma, su mantenimiento "*genera unos costes elevadísimos*", ante los cuales probablemente palidecen los 45.000 euros previstos.

- Su distribución equitativa entre todas las hermandades, tal como parece que sea la intención declarada en algunos medios, supone una exigua bolsa de poco más de 1.000 euros a cada hermandad. Una suma que se antoja poco adecuada al volumen de gasto que genera cualquier operación importante de restauración o reparación patrimonial.
- Así pues, hay motivos para sospechar que esos 45.000 euros son un simple añadido a lo que las hermandades puedan percibir de la recaudación por los palcos, que probablemente destinen a sufragar parte del gasto corriente, también muy elevado, derivado de sus salidas procesionales.

39. Por otra parte, no está claro qué bienes pueden englobarse bajo el término "patrimonio cofradiero". Hay que tener en cuenta que muchas piezas, especialmente las imágenes de culto, no son exactamente bienes propios de las hermandades y cofradías sino de la Iglesia. Como tampoco está claro qué puede entenderse exactamente por "mantenimiento" del patrimonio cofradiero, término bajo el que pueden englobarse desde costosas operaciones de restauración de bienes con alto valor artístico y patrimonial a simples tareas de limpieza.

40. En todo caso, y aunque en la justificación de las ayudas pueda demostrarse fehacientemente su empleo correcto, no es de recibo que una subvención pública de cierta magnitud se conceda sin una especificación clara y precisa del tipo de gastos a que puede aplicarse.

#### **e) Otras deficiencias formales y de procedimiento**

41. Esto nos conduce a la observación de nuevas deficiencias formales y de procedimiento. Para empezar, el convenio no responde a ningún proyecto y presupuesto previamente aportados por la UH de los que se tenga constancia.

- Más aún, en algún medio de comunicación se han publicado declaraciones del presidente de la UH en las que afirma que el convenio no es fruto de una petición propia, sino de un ofrecimiento municipal con el que no contaban. Según esto, estaríamos ante una suerte de "subvención de oficio", un tipo sin encaje admisible en la legislación vigente, salvo que se tratase (que como ya hemos visto no es el caso) de una subvención que le viniese impuesta al Ayuntamiento por alguna norma de rango legal.

- En todo caso, se trata de un extremo que podría ser confirmado si finalmente tuviésemos acceso al expediente administrativo, del que debe formar parte la solicitud de subvención, acompañada del correspondiente proyecto y presupuesto aportados por la UH.
42. Todo acuerdo de concesión de subvenciones públicas debe contemplar no sólo los fines de interés general a que pueden aplicarse, sino los gastos específicamente subvencionables y no subvencionables. La LGS y la OGRS (artículo 20) establecen supuestos claramente definidos en ese sentido, que no han sido incorporados al convenio, ni siquiera en términos de simple remisión a la normativa vigente.
43. Asimismo debe establecerse el plazo de ejecución de las actuaciones que se subvencionan. No es suficiente en ese sentido que se haga constar el plazo de vigencia del convenio, sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de marcos temporales que concurren en las distintas actuaciones que contempla.
44. Igualmente debe establecerse expresamente el plazo y forma de justificación, especificando el detalle de la documentación que debe aportarse.
- El convenio en este punto es extraordinariamente laxo, limitándose a la obligación por parte de la UH de remitir un informe anual haciendo constar la *"relación de asociaciones, entidades u otras beneficiarias de la colaboración por parte de las distintas Hermandades"*, así como *"los distintos fines a los que se destina la partida, debiendo ser dichos fines puramente de acción social"*. Y ello sin especificación de plazos.
  - Nada se dice del modo de justificación de la partida destinada a *"Colaboraciones de carácter cultural y para mantenimiento o incremento del patrimonio material de las hermandades"*.
  - Y no se exigen cosas habituales y obligatorias en la justificación de toda subvención (artículo 19.1 de la OGRS), tales como la *"Memoria detallada de la realización de la totalidad del proyecto o actividad conforme al presupuesto presentado con mención expresa de los resultados obtenidos"*, o la *"Cuenta justificada explicativa de los gastos realizados imputables a la subvención recibida"*. Ni uno ni otro documento pueden considerarse equivalentes a la *"relación de asociaciones, entidades y otras beneficiarias"*, ni a la declaración de *"los distintos fines a los que se destina la partida"* que figuran en el convenio.
45. Por último, y aunque sea una cuestión relativamente menor, el convenio está muy deficientemente concebido y redactado, al menos según la versión publicada en la web de la UH, que coincide con el texto añadido a una nota de prensa emitida por el Ayuntamiento el 22 de febrero, siendo esta nota la única vía de acceso al convenio a través de la web municipal. No estamos aquí juzgando aspectos de estilo, sino de estructura.
- Contra lo que suele ser habitual, no hay articulación del texto en ítems y apartados numerados y claramente discernibles.
  - No hay tampoco exposición de motivos, ni declaración de comparecientes, ni especificación expresa de vigencia.
  - Y, sobre todo, constituye una mezcla heterogénea de elementos (museo, montaje de palcos, acciones con fines sociales, patrimonio cofradiero...), cuyas implicaciones en términos de prestaciones y contraprestaciones deberían ser objeto de un tratamiento específico y más exhaustivo, quizás incluso mediante convenios diferenciados.

## Conclusiones

---

46. Todas estas consideraciones podrían inducir a una interpretación de nuestra posición en clave de discurso anticofradiero, propio de un laicismo más o menos radical. Sería, por otra parte, una posición perfectamente legítima. Pero no es el caso.
47. Porque lo que aquí ponemos en cuestión son circunstancias y hechos cuya consideración es compatible con el reconocimiento a las hermandades y cofradías por su contribución a la generación de riqueza y atractivos culturales y turísticos de la ciudad (nos abstenemos de juzgar sus funciones religiosas, precisamente con objeto de no situar la discusión en el terreno del debate entre confesionalidad y laicidad).
48. De entrada, tal reconocimiento no puede servir para legitimar decisiones públicas arbitrarias y con tan escasa fundamentación como la que, según demasiadas cosas hacen sospechar, ha adoptado el Ayuntamiento con este convenio.
49. Pero, además, creemos que ha llegado el momento de cuestionar abiertamente el trato de privilegio que el Ayuntamiento brinda sistemáticamente a las hermandades y cofradías con respecto a otras instancias de nuestra sociedad civil, que también son merecedoras de un indiscutible reconocimiento a su labor, y no sólo en el terreno de la acción social y solidaria.
  - En los últimos años, la invocación por parte de la UH y las hermandades a los beneficios económicos que reporta la Semana Santa se ha convertido en un lugar común. Recurren a fuentes y datos fácilmente accesibles, tales como la ocupación hotelera o las estimaciones por ingresos turísticos que efectúa la Cámara de Comercio.
  - Y así tratan de justificar lo que no pueden negar: que reciben y han recibido del Ayuntamiento de Jerez una cantidad ingente de recursos, que probablemente explican, aunque no sean la única causa, el considerable crecimiento que ha experimentado el mundo cofradiero en nuestra ciudad.
50. Pero una sociedad no sólo se nutre de atractivos turísticos, culturales y patrimoniales. También requiere de otras múltiples iniciativas, públicas y sociales, que contribuyen a su cohesión, que abren oportunidades de innovación y desarrollo cultural, que diversifican y llenan de contenido cívico y relacional el espacio público.
  - Las ciencias sociales no han logrado todavía objetivar todos los indicadores y datos estadísticos aptos para evaluar con precisión los rendimientos de este tipo de iniciativas. No es fácil medir el ahorro que conlleva rebajar el sufrimiento social de una sola familia, ni los incrementos de capital que aporta una sociedad más culta, más moderna y con más espíritu crítico.
  - Pero que estos cálculos no sean fáciles, no los hace más discutibles, ni menos dignos de ser tomados seriamente en consideración por nuestros poderes públicos.