

SUBVENCIONES

JULIO GALÁN CÁCERES

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y
Profesor del CEF*

Palabras clave: subvenciones, concesión directa y en régimen de concurrencia, procedimiento.

ENUNCIADO

El Ministerio de Trabajo pretende llevar a cabo, como todos los años, la entrega a las secciones sindicales con representatividad a nivel nacional de la subvención anual correspondiente, habiéndose aprobado el real decreto oportuno.

Según la Ley de Garantías Sindicales, corresponde a todas las secciones sindicales con representatividad a nivel nacional una aportación por cada representante de XXX euros, que deberá ser entregada por el Estado durante el mes de octubre de cada año, previa resolución del órgano correspondiente y una vez acreditado el cumplimiento de todos los requisitos.

Para ello, las secciones sindicales, de conformidad con dicha ley, deben justificar en el mes de junio todos los gastos relativos a su actividad sindical y aportar la memoria justificativa de todas las actividades que se han realizado; igualmente, en dicho escrito deben aportar y justificar el número de representantes con los que cuenta, de acuerdo con lo establecido en dicha ley, ya que sólo tienen derecho a acceder a esta línea de ayudas las secciones sindicales que superen un número determinado de representantes de personal en los sectores que la propia norma establece.

El Ministerio, a la hora de conceder la subvención correspondiente a cada sección, se encuentra con dos problemas; el primero es que una de las secciones sindicales, que aporta una memoria justificativa de las actividades realizadas, y también justifica el número de representantes con los que

cuenta, no aporta las facturas, indicando que éstas se han extraviado. Otra de las secciones sindicales, que no tiene derecho a representatividad, presenta un recurso, ya que solicitó la subvención en el mes de septiembre, habiendo recibido en el mes de octubre una resolución en la que se le indica que no se le ha concedido, por no cumplir el mínimo de representantes de personal que exige la ley, entendiendo dicha sección sindical que el procedimiento de concesión de ayudas no se ha sujetado a los principios básicos de la Ley General de Subvenciones (LGS), relativos a la pública concurrencia, y que no puede el Ministerio entregar directamente este tipo de subvenciones.

Emitida la resolución correspondiente, resulta que:

- A una de las secciones sindicales se le otorga un total de 85.000 euros, sin embargo, en el Ministerio se dan cuenta de que se le han concedido cantidades por encima de lo que le corresponde en función del número de representantes (tiene 450 a nivel nacional y sin embargo se le ha concedido subvención por 850).
- Otra de las secciones sindicales ha falsificado el documento relativo al número de representantes y obtuvo la subvención por 500 representantes a nivel nacional cuando realmente tiene 50, sin que cumpla por ello el requisito mínimo que prevé la Ley de Garantías Sindicales para ser beneficiario. Es de destacar que a esta sección sindical ya se le había transferido la cantidad de 90.000 euros.
- Finalmente, a otra de las secciones sindicales, en la Resolución se le conceden 700.000 euros, cuando en función de su número de representantes le corresponderían 70.000 euros, como así se recoge en el propio informe emitido por los servicios jurídicos del Ministerio.

De otro lado, el Ministro pretende, el año que viene, respecto de aquellas secciones sindicales que no tienen representatividad, y por lo tanto quedan excluidas de la Ley de Garantías Sindicales, convocar un procedimiento para la concesión de ayudas. Para ello, pretende obtener un informe en el que se recojan todos los pasos a seguir.

Por otro lado, el Ministro pregunta a los servicios jurídicos competentes qué ocurre si por el número de solicitudes de las secciones sindicales que tienen derecho a subvención, de conformidad con la Ley General, sobra crédito en la partida correspondiente; ¿puede destinarla a otras ayudas a otras secciones sindicales de forma directa?

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Qué tipo de subvención es la que el Ministerio de Trabajo pretende conceder a las secciones sindicales que cumplen con los requisitos de la Ley de Garantías Sindicales?
2. ¿Cuál es el órgano competente para la concesión de esta subvención y, en su caso, quién debería autorizarla?

3. ¿Qué informaría usted respecto a la sección sindical que ha justificado su condición de beneficiaria por cumplir con el número mínimo de representantes sindicales, aportando la memoria pero no las facturas, por haberlas extraviado?
4. ¿Qué tipo de recurso es el que pretende interponer la sección sindical que pretende que no ha obtenido la subvención por no cumplir los requisitos para ser beneficiario, y qué informaría respecto de su alegación?
5. ¿Qué tratamiento jurídico daría usted a la subvención concedida a la sección sindical que ha obtenido en función de 850 representantes, cuando realmente sólo tiene acreditados 450?
6. ¿Qué tratamiento jurídico daría usted a la subvención que se ha obtenido falsificando la documentación por la que se obtiene la condición de beneficiario y qué actuaciones llevaría a cabo para recuperar las cantidades percibidas por ella?
7. Finalmente, ¿qué tratamiento daría usted a la subvención concedida por un importe de 700.000 euros cuando queda acreditado que sólo es de 70.000 euros?
8. ¿Qué documentos contables se requieren en este supuesto?
9. Indique los pasos mínimos que deberían darse en la convocatoria que pretende realizar el Ministro para el resto de las secciones sindicales que no cumplen los requisitos de la Ley de Garantías Sindicales.
10. ¿Cómo informaría usted, en relación con la última pregunta que se plantea por el Ministro, con relación al posible destino del sobrante de crédito de la partida correspondiente de subvenciones?

SOLUCIÓN

1. Nos encontramos en presencia de una subvención sujeta al régimen previsto en la Ley 38/2003, General de Subvenciones. En la misma se recogen diferentes tipos de subvenciones, entre ellas, aquellas que se conocen con el término de legales, porque vienen impuestas por una norma de rango de ley [art. 22.2 b) de la LGS]. Estas subvenciones se caracterizan fundamentalmente porque cabe en relación con ellas la adjudicación directa, sin necesidad de que previamente se deban aprobar las normas que regulan las mismas, denominadas comúnmente como bases. Son subvenciones en las que los beneficiarios deberán cumplir con los requisitos que marca la propia ley para tener tal condición y justificar las mismas en los términos establecidas en ellas.

Además, la ley exige la aprobación de un real decreto que, con carácter previo, determine las características de la subvención y los requisitos generales, tal y como ha hecho en este caso la AGE [arts. 22.2 b) y 28 de la LGS].

2. La LGS prevé diferentes órganos encargados de conceder las subvenciones; en este caso, el Ministro o el Secretario de Estado serían los órganos competentes para conceder las subvenciones (art. 10.1 de la LGS). En cuanto al régimen de autorizaciones, le correspondería al Consejo de Ministros, siempre que el importe total de todas ellas superase los 12.000.000 de euros, y cabría la posibilidad de que se delegara esta autorización en la Comisión Delegada para asuntos económicos (art. 10.2 de la LGS). En este caso, como la norma reguladora a la que se remite la LGS es la que regula la concesión de ayudas (bases), y no existiendo en este supuesto necesidad de tal documento, la delegación podría incluirse dentro de la Ley de Garantías Sindicales, o en el propio real decreto, que es aquella que en nuestro supuesto regula la misma. Por otro lado, indicar que la autorización no conllevaría aprobación alguna, ni tan siquiera la del gasto (art. 10 de la LGS).

3. En este sentido se debería informar de que la sección sindical tendría la condición de beneficiaria, ya que cumple con los requisitos que marca la norma reguladora, establecidos en la Ley de Garantías Sindicales o en el real decreto, pero no procedería al abono de la subvención por cuanto en la LGS se exige aportar la factura o facturas que justifiquen los gastos declarados (art. 14 de la LGS). En todo caso, se informaría de que existe la posibilidad de que se puedan sustituir las facturas por otros documentos que en el tráfico mercantil acreditasen la realización de este gasto, pero sin dicha justificación sería imposible liberar la partida correspondiente a favor de esta sección sindical (art. 30 de la LGS).

4. El recurso que pretende interponer sólo puede ser calificado como potestativo de reposición, en cuanto que el Ministro en la AGE agota la vía administrativa. Otra opción es interponer directamente el recurso contencioso-administrativo. En cuanto a su alegación, ciertamente la ley establece, con carácter general, que todas las subvenciones deben estar sujetas al principio de concurrencia competitiva, que exige que en la norma reguladora se establezcan criterios para la concesión de estas ayudas con carácter competitivo (art. 22 de la LGS) pero, como ya se ha indicado anteriormente, la propia ley regula la posibilidad de la concesión directa de las subvenciones en aquellos casos en los que éstas vengan impuestas por una norma de rango legal, por lo que desestimaría el recurso planteado.

5. Nos encontramos ante un supuesto de concesión anulable, ya que ha obtenido una subvención quien sí cumple los requisitos legalmente establecidos pero no por la cuantía a la que tiene derecho. En este sentido en aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se procedería a declarar la lesiva para posteriormente impugnarla directamente en vía contencioso-administrativa a través del recurso especial de los actos lesivos de las Administraciones públicas, conforme al artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. En este caso nos encontramos ante una subvención nula de pleno derecho, por cuanto se ha obtenido un derecho por quien no cumple con los requisitos legales para tenerlo [art. 62 1 e) de la Ley 30/1992]. En este caso, además, procedería el inicio de un expediente de reintegro que debería efectuar e iniciar directamente el órgano que otorgó esta subvención. Este procedimiento de reintegro, conforme al artículo 36 y siguientes de la LGS, tiene una duración máxima de 12 meses y, además, el presunto beneficiario debería entregar los intereses de demora que se corresponden con

el interés legal del dinero incrementado en un 25 por 100 salvo que la Ley General Presupuestaria establezca otro (art. 38.2 de la LGS). De otro lado, se iniciaría contra esta sección sindical el inicio de un expediente de carácter sancionador por la comisión de una infracción muy grave, que comportaría una sanción pecuniaria, a imponer por el Ministro de Trabajo, de hasta el triple de las cantidades percibidas, y otra, incluso, de carácter no pecuniario, a imponer por el Ministro de Economía y Hacienda.

Es de destacar que, en este caso, tal y como prevé la LGS, al existir obligación de reintegro no se puede llevar a cabo la revisión de oficio de esta subvención [art. 37.1 a), 38, 40.8 y 59 de la LGS].

7. En este supuesto, y dados los hechos que se relatan, nos encontramos ante un mero error aritmético o de hecho, cuya relevancia marca la Ley 30/1992, que determina la posibilidad de proceder, en este caso por el órgano competente, a llevar a cabo la rectificación del mismo en cualquier momento (art. 105 de la mencionada ley).

8. En aplicación de la Orden Ministerial de febrero de 1996, aplicándola a la nueva LGS podemos indicar los siguientes:

- a) Con carácter previo a la concesión concreta de la ayuda a cada sección sindical será necesario hacer constar el certificado de existencia de crédito para la totalidad de la subvención.
- b) Concedida la misma individualmente a cada una de las secciones sindicales, al venir impuesta por una norma de rango legal, bastaría con el documento AD, por el importe concedida a cada una.
- c) Finalmente, analizadas las justificaciones oportunas, el documento OK de cada una de ellas.

9. En este supuesto sí que nos encontramos ante una subvención que debe someterse a los principios generales de publicidad, concurrencia, igualdad, etc., conforme a los artículos 8.º y 22 de la LGS.

Así, en primer lugar, se requerirían unas bases, a aprobar por el Ministro correspondiente, en donde se recojan el objeto de la subvención, los requisitos de los beneficiarios... debiendo figurar el informe de la asesoría jurídica y de la intervención delegada (art. 9.º de la LGS).

Posteriormente, el órgano concedente dictaría la convocatoria mediante resolución, publicándose en el Boletín Oficial del Estado y dando inicio al procedimiento (art. 23 y ss. de la LGS).

Seguidamente se iniciaría el plazo de presentación de instancias, y a continuación la instrucción, que la llevará a cabo el órgano determinado en la norma reguladora, que examinaría la documentación y recabaría los informes necesarios. Todo ello se remitiría al órgano encargado de la evaluación, quien realizaría la propuesta provisional de resolución, anunciándose éste y otorgando un plazo de alegaciones; finalmente, y elaborada la propuesta definitiva, se resolvería la misma, en un

plazo máximo de seis meses desde el inicio del procedimiento. En el mes siguiente al trimestre al que corresponda deberá publicarse la concesión de la subvención si ésta ha superado los 3.000 euros (arts. 24 a 26 de la LGS).

10. Se informaría de que, evidentemente, no se da ninguno de los supuestos que marca la ley para conceder directamente una subvención a otras secciones sindicales que no entren dentro del marco de la Ley de Garantías Sindicales. Los fondos que hayan «sobrado» serían liberados mediante los documentos contables correspondiente, como sería un A/ y un RC/.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 62.1 e), 103 y 105.
- Ley 38/2003 (General de Subvenciones), arts. 8.º, 9.º, 10, 14, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 36, 37, 38, 40, 58 y 59.