

## TRAMITACIÓN DE SUBVENCIONES

**JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA**  
*Magistrado*

**Palabras clave:** subvenciones públicas, procedimiento.

### **ENUNCIADO**

El Ministerio de Cultura pretende otorgar a aquellas asociaciones de vecinos que participen en la celebración de los carnavales de ese año una subvención. Para ello, se pretende que se informe de los trámites que han de seguirse, teniendo en cuenta los siguientes condicionantes:

Primero: únicamente podrá concederse la subvención a aquellas asociaciones que tengan la condición de «vecinales», por estar inscritas en los registros municipales correspondientes, con tal carácter, y cuyo número de socios no supere los 2.000.

Segundo: se pretende que sean los propios ayuntamientos los que canalicen las subvenciones, en el sentido de que sean ellos los que reciban las solicitudes para participar en el procedimiento, y ante ellos deberá justificarse que se cumplen los requisitos exigidos.

Tercero: únicamente podrán ser subvencionadas aquellas actividades que directa o indirectamente tengan una relación con la celebración de este acontecimiento tradicional y cultural, debiendo concretarse, en todo caso, qué será subvencionable y qué no lo será.

Cuarto: la cuantía total de la subvención no puede superar los 50.000 euros, debiendo ser la cuantía máxima por asociación de 5.000 euros.

Quinto: se pretende que se beneficien todas aquellas asociaciones que realmente participen, sin que quede excluida ninguna de ellas.

Igualmente, el Ministerio de Cultura quiere que se informe de qué consecuencias tendría el hecho de que una asociación obtenga una subvención sin estar habilitada para ello, falseando la documentación, o bien, si destinan cantidades recibidas a finalidades distintas para las que obtuvo la subvención.

Por el Ministerio de Cultura se pretende, asimismo, obligar a aquellas asociaciones que han obtenido subvenciones públicas por la participación en este acontecimiento cultural y popular, que informen de las actividades por las que han obtenido ayudas y los importes de las mismas, pudiendo plantearse la posibilidad incluso de que, en caso de que no lo hagan así, no perciban ayuda alguna.

Finalmente, el Ministerio pretende que la ayuda se perciba, un 50 por 100 a la hora de concedérselo su pensión, antes de los carnavales del año en curso, y el otro 50 por 100 una vez celebrados los mismos, tras las debidas justificaciones por parte de las diferentes asociaciones.

Igualmente, al Ministerio de Cultura se han planteado las siguientes cuestiones y dudas respecto a aspectos diferentes en relación a posibles subvenciones a otorgar, trasladándose las mismas a informe a los servicios jurídicos correspondientes:

1. ¿Qué garantías son exigibles en los procedimientos de selección de entidades colaboradoras?
2. ¿Son reembolsables los gastos bancarios, en general, y los costes de las garantías y fianzas, en particular?
3. ¿Puede considerarse el plan de fomento empresarial plan sectorial de subvenciones a los textos previstos en la Ley General de Subvenciones y en el reglamento?
4. ¿Podría generalizarse en las Bases el establecimiento de condiciones intermedias como un primer control sobre viabilidad del proyecto, y que su incumplimiento suponga el archivo del expediente?

#### CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Redacte las oportunas normas que han de regir la convocatoria pública de estas subvenciones con los condicionantes indicados y teniendo, además, en cuenta la posible participación de otras Administraciones Públicas.
2. Informe sobre la inquietud que tiene el Ministerio de Cultura en el caso de que una asociación destinase las cantidades recibidas a fines distintos para los que ha sido subvencionada, o bien que obtenga la subvención sin estar habilitada para ello.
3. Informe sobre la obligación que pretende imponer el Ministerio de Cultura a las asociaciones beneficiarias de la subvención de información de otras ayudas concedidas y del importe de las mismas por estas actividades.

4. Informe sobre la viabilidad jurídica de aportar un 50 por 100 del total de la subvención antes de la celebración de los carnavales del año en curso, y el otro 50 por 100 después de su celebración y tras justificación de la misma.
5. En un pequeño esquema o croquis cree un sistema para la petición y, en su caso, otorgamiento de la subvención.
6. ¿Qué garantías son exigibles en los procedimientos de selección de entidades colaboradoras?
7. ¿Son reembolsables los gastos bancarios, en general, y los costes de las garantías y fianzas en particular?
8. ¿Puede considerarse el plan de fomento empresarial plan sectorial de subvenciones a los efectos previstos en la Ley General de Subvenciones y en el reglamento?
9. ¿Podría generalizarse en las Bases el establecimiento de condiciones intermedias como un primer control sobre viabilidad el proyecto, y que su incumplimiento suponga el archivo del expediente?

## **SOLUCIÓN**

1. En primer lugar y antes del análisis de cada una de las cuestiones planteadas hemos de justificar que las ayudas económicas que el Ministerio de Cultura pretende realizar a favor de las asociaciones de vecinos por su participación en los carnavales, tienen la condición legal de subvención.

A este respecto, debemos comentar que a los efectos de lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), tienen la calificación de subvención las aportaciones dinerarias que realice cualquier Administración Pública que cumpla con dos condicionantes básicos:

- a) Que no exista contraprestación alguna por los beneficiarios.
- b) Que esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, que además sea de utilidad pública o interés social, pretendiendo su fomento.

Por ello, podemos afirmar que en el caso planteado concurren ambas condiciones ya que estas asociaciones no han de realizar ninguna contraprestación a la administración, por lo que recibirán un premio, y las ayudas estarían sujetas a un determinado objetivo como es el de participar en los carnavales, que puede considerarse como una actividad de interés social, al ser una manifestación cultural de tradición arraigada en nuestro país, que pretende fomentarse, como cualquier otra actividad cultural.

Analizando el carácter de esta ayuda, debemos señalar que teniendo en cuenta la citada LGS, sería necesaria la redacción y aprobación de unas bases como normas que regularían la concesión de estas, cuyo contenido podría ser el siguiente:

- a) Definir quiénes serían los beneficiarios. Atendiendo a lo indicado en el relato de hecho solo podrían ser entidades vecinales inscritas en los respectivos ayuntamientos y que acreditasen un número no inferior de asociados a 2.000, así como exigirles, al menos, estar al corriente de las obligaciones tributarias y de seguridad social, en su caso.
- b) Se pretende que sean los ayuntamientos los que canalicen el procedimiento de concesión, con lo cual estos adquirirían la condición de entes colaboradores, pues serían los encargados de la gestión de las mismas, pudiendo incluso entregar los fondos a los beneficiarios, si así se establece en las propias bases. Esta posibilidad de que sea un ayuntamiento un ente colaborador la recoge expresamente la propia LGS en su artículo 12. Ahora bien, para conseguir que los ayuntamientos tuvieran esa condición y así viniese recogido en las Bases, sería necesario que, con carácter previo, se celebrase el oportuno convenio donde se definiría el objeto y contenido de la colaboración y las obligaciones que asumen ambas partes, Administración General del Estado y ayuntamientos.
- c) La intención de subvencionar únicamente actividades que estuviesen relacionadas con la celebración de este acontecimiento lúdico, daría lugar a que en las propias bases se debiera concretar cuáles son esos gastos y cuáles quedarían excluidos, debiendo los primeros tener una indubitada relación directa con el objeto de la propia subvención tal y como la ley establece en su artículo 31. Por ejemplo, podríamos considerar como gastos incluidos los correspondientes a disfraces, alquiler de carrozas, combustible, transporte del material y, por el contrario, considerar excluidos otros como gastos de manutención, de bebidas, de fiestas, porque los mismos son de más complicada justificación. Por otra parte, esta justificación se llevará a cabo mediante facturas y en documentos de valor probatorio en el tráfico jurídico o mercantil.
- d) Las dos últimas condiciones van estrechamente relacionadas, se pretende que la cuantía total de las subvenciones no supere los 50.000 euros y, además, que cada beneficiario no reciba más de 5.000 euros, sin dejar excluida a ninguna asociación que participe en el procedimiento de otorgamiento. A estos efectos, hay que indicar que la LGS establece como sistema general para el otorgamiento de las ayudas el principio de concurrencia competitiva, de tal manera que habría que realizar una valoración de cada una de las solicitudes presentadas para luego determinar cuáles tendrían derecho a la obtención de la subvención. Si bien la propia ley establece que cuando las bases así lo indiquen, se podrá proceder al prorrateo de las ayudas económicas entre todas ellas. Por lo tanto, se puede, bien destinar los mismos fondos a todos los que lo soliciten, prorrateando según el número de solicitudes los 50.000 euros, y considerando el límite máximo de 5.000 euros por asociación, o bien realizar una concurrencia competitiva donde se habrían de fijar los criterios de valoración de los proyectos que se presentasen en la solicitudes para ver cuáles serían los destinatarios de las subvenciones. Parece ser la primera de las posibilidades apuntadas la voluntad del ayuntamiento, puesto que es su intención que ninguna asociación que presente solicitud quede sin ayuda pública.
- e) Finalmente, en las bases aparecerían otros aspectos importantes como es el lugar de presentación de las solicitudes, plazo para ello y plazo para justificar la subvención; en este caso, si las bases no dicen nada, la propia ley establece que será de tres meses desde la

finalización de la actividad objeto de la subvención, en nuestro caso por lo tanto tres meses desde que terminen los carnavales.

- f) Las bases serán aprobadas por el Ministro de Cultura, previo informe de los servicios jurídicos y de la intervención delegada, siendo objeto de publicación en el BOE (art. 17 de la LGS).

2. La propia LGS sanciona como infracciones muy graves tanto destinar las cantidades recibidas a finalidades distintas para las que fueron obtenidas, como falsear la documentación para recibir la subvención, estando previsto para estos casos una sanción económica del doble al triple de la cantidad indebidamente aplicada o justificada (art. 63). Además, sería incluso posible sancionar al infractor con la pérdida de obtener otras subvenciones por un periodo de hasta cinco años. Igualmente estarían obligadas al reintegro de las cantidades indebidamente obtenidas más los intereses de demora. Naturalmente, sería preciso la incoación del oportuno expediente sancionador con carácter previo a la resolución. Sin embargo, el reintegro es posible que se haga al margen del procedimiento sancionador.

3. La propia LGS impone, como obligación a los beneficiarios, la de informar, y antes incluso a la justificación dada a los fondos percibidos, de la obtención de otras ayudas provenientes de otras Administraciones Públicas, debiendo ser las bases las que deban recoger la compatibilidad o no de las mismas (art. 14).

En todo caso, el simple hecho de no informar en el contemplado como una inflación grave, siendo sancionada con multa del tanto al doble de la cantidad obtenida.

4. Ningún problema existe a esta posibilidad, siempre y cuando así lo recogieran las bases que regulan estas ayudas públicas, aunque sería conveniente fijar alguna garantía que, en su caso, aportarían los precios.

5. Podemos destacar los siguientes requisitos:

- a) Antes de cualquier tipo de tramitación, sería preciso obtener el oportuno certificado de existencia de créditos, por importe de 50.000 euros de la oficina de contabilidad del servicio gestor, para incorporarlo al expediente.
- b) Se debería, paralelamente a la redacción de las bases, concluir el o los convenios oportunos con los ayuntamientos afectados para fijar el contenido de su función como entes colaboradores que podríamos resumir en estas tres importantes obligaciones: recepcionar las solicitudes y comprobar que se trata de asociaciones de vecinos los que presentan aquellas, participar del órgano que valorará las solicitudes y, finalmente, entregar los fondos. También se debería concretar cómo esos ayuntamientos tienen que remitir la documentación correspondiente al órgano instructor.

- c) Se redactarán y aprobarán las bases por el Ministerio de Cultura y se publicarán en el BOE.
- d) Será necesaria la aprobación de gastos oportunos por importe de 50.000 euros. A estos efectos, el servicio gestor remitirá el correspondiente documento a la oficina de contabilidad.
- e) Posteriormente se creará un órgano en el que participarán la Administración General del Estado y los propios ayuntamientos, que serán los encargados de valorar las posibles solicitudes.
- f) Acto seguido, se convocaría el proceso, anunciándose en el BOE e indicando, entre otros extremos, en lugar de presentación para las solicitudes –que serán los ayuntamientos–, el plazo y la documentación a aportar (art. 23 de la LGS).
- g) Seguidamente, el órgano correspondiente valorará las solicitudes, proponiendo, en su caso, la concesión de ayudas.
- h) El Ministro de Cultura, finalmente, otorgará las subvenciones. El plazo para resolver es de seis meses desde la publicación de la convocatoria. Finalmente, el servicio gestor formulará los documentos D, remitiéndolos a la oficina de contabilidad.

6. Cuando la colaboración se vaya a formalizar mediante un contrato, el régimen de garantías será el previsto en la normativa de la contratación administrativa. En los demás casos, cuando por aplicación de lo dispuesto en la LGS las entidades colaboradoras deban seleccionarse mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, las Bases reguladoras, junto con las condiciones de solvencia y eficacia que, en su caso, se establezcan, podrán fijar la garantía que, con carácter provisional, deberá aportarse por los participantes en el procedimiento de selección.

Los medios de constitución y depósito y la extensión de las garantías serán, salvo previsión expresa en las bases reguladoras, los previstos en la normativa reguladora de la contratación administrativa. La autoridad administrativa a cuya disposición se hayan constituido las garantías acordará su cancelación en el plazo de 15 días desde la finalización del procedimiento de selección, sin perjuicio de que la garantía constituida por la entidad seleccionada pueda retenerse hasta la formalización de la colaboración, momento en el que, en su caso, deberá completarse con la extensión prevista en el artículo 53 del Reglamento de la LGS, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. Transcurrido el plazo anterior sin que se haya procedido a acordar la cancelación de la garantía resultará de aplicación lo previsto en el artículo 52.4 del reglamento (la Administración reembolsará, previa acreditación de su importe, el coste del mantenimiento de las garantías).

7. El artículo 31 de la LGS regula los gastos reembolsables y establece diversas reglas para su determinación. Entre otras, el apartado 5 de este artículo establece que los gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales y los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos son subvencionables si están directamente relacionados con la actividad subvencionada y son indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras.

Con carácter excepcional, los gastos de garantía bancaria podrán ser subvencionados cuando así lo crea la normativa reguladora de la subvención, pero en ningún caso serán gastos subvencionables:

- Los intereses deudores de las cuentas bancarias.
- Intereses, recargos y sanciones administrativas y penales.
- Los gastos de procedimientos judiciales.
- Los tributos son gastos subvencionables cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente.
- Los impuestos indirectos, cuando sean susceptibles de recuperación o compensación, y los impuestos personales sobre la renta.

Los costes indirectos habrán de imputarse por el beneficiario a la actividad subvencionada en la parte que razonablemente corresponda de acuerdo con principios y normas de contabilidad generalmente admitidas y, en todo caso, en la medida en que tales costes correspondan al período en que efectivamente se realiza la actividad.

**8.** El plan de fomento empresarial es uno de los siete ejes denominados Plan Nacional de Reformas (PNR 2005/2010) de cumplimiento por España de los compromisos de la «Estrategia de Lisboa», este plan fue aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de enero de 2006 y carece de norma legal de soporte, por lo que no podrá ser considerado un plan de subvenciones en los términos fijados en la LGS y en el reglamento.

**9.** El tema planteado parece hacer referencia a los criterios de valoración de los proyectos presentados y a la posibilidad de establecer requisitos o condiciones intermedias de obligada exigencia que permita, a los órganos de evaluación, una preselección de las solicitudes, de los proyectos a subvencionar y que su incumplimiento por solicitante suponga el archivo de su expediente.

Tal posibilidad está recogida, de algún modo, en el nuevo reglamento en la regulación de los criterios de valoración, artículo 60, cuando encomienda a las bases reguladoras el establecimiento de tales criterios. Expresamente, señala que cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, lo que permitiría establecer que el incumplimiento o la falta de valoración adecuada de un aspecto determinado de un proyecto impida la continuidad de su toma en consideración.

El reglamento, asimismo, señala que en el caso de que el procedimiento de valoración se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuáles de ella se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al solicitante para continuar en el proceso de valoración.

Cuestión diferente es si descartado un proyecto –y antes de la resolución conjunta de toda la convocatoria –pueda o no notificarse al solicitante rechazado el archivo de su expediente. Tal cuestión es controvertida ya que el rechazo de un expediente determinado por incumplimiento de las condiciones impuestas se habrá de notificar con ocasión de la toma en consideración por el órgano concedente de la propuesta provisional formulada por el comité de evaluación.

Tal notificación, por esencia, deberá ser conjunta con los demás expedientes y motivada en todo caso, dando la oportunidad al solicitante de formular las alegaciones que considere oportunas. Por lo que el archivo definitivo del expediente será la consecuencia del cierre de este trámite conjunto de notificación.

#### SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 38/2003 (Subvenciones), arts. 12, 14, 17, 23, 31 y 63.
- RD 887/2006 (Rgto. de Subvenciones), arts. 52.4, 53 y 60.