



Junta Vecinal de XXX
XXX
(Burgos)

Asunto: Subvención directa a Asociación cultural XXX / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez examinado el informe recibido sobre el asunto objeto del expediente que se tramita en esta Institución con el número **5921/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La reclamación que dio origen al expediente cuestionaba la concesión de una subvención directa a la Asociación Cultural XXX desde el año 2015 (por importe de 500 €, en los primeros años, y 600 €, en los siguientes), siendo Ud., además de Alcalde Pedáneo, tesorero de la asociación.

Iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría le solicitó información sobre las cuestiones planteadas.

En atención a dicha petición, nos remite informe en el cual hace constar lo siguiente:

“Desde esta Junta Vecinal de XXX se ha venido concediendo una ayuda a la Asociación Cultural XXX de XXX desde el ejercicio de 2016.

Se trata de ayudas a fondo perdido, que en los años 2016 y 2017 ascendieron a 500 € y en los años 2018 y 2019 a 600 €.

El objeto de esta aportación no es otro que el de ayudar a la Asociación en el cumplimiento de sus fines de dinamizar la participación y la vida cultural del pueblo de XXX, que cuenta con unos XXX habitantes, la mayor parte de ellos ancianos, por lo que no se ha financiado una actividad concreta.

El único procedimiento que ha sido tramitado ha sido el de su inclusión en el presupuesto anual.

Se recuerda a esa institución que esta Junta Vecinal no cuenta con personal propio, desempeñando las funciones de secretaría - intervención un habilitado nacional que ejerce las mismas en otras XXX Entidades locales más y en el Ayuntamiento de cabecera.



Se informa que dado el escaso número de vecinos no se encontró otra persona para ejercer las funciones de tesorero de la Asociación por lo que en estos momentos sí que ocupó el cargo de tesorero de la Asociación.

Dado los mínimos recursos personales y materiales con que contamos no ha sido aprobado por esta Entidad ningún Plan Estratégico de Subvenciones, ni Ordenanza fiscal o normativa específica al respecto”.

A la vista de lo informado, se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones:

El artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, en adelante), define las subvenciones como las disposiciones dinerarias a favor de personas públicas o privadas que cumplan una serie de requisitos, entre los que se encuentra que *“el proyecto, la acción, conducta o situación financiada que se pretende subvencionar tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.*

La actividad de fomento debe responder a una finalidad de interés público no siéndolo el ayudar a una asociación cultural a cumplir sus fines “a fondo perdido”, sino precisamente ha de ser la actividad de la asociación la que complemente o coadyuve a los fines públicos que persigue la Entidad Pública, todo lo cual justificaría el establecimiento de la subvención.

Así lo ha entendido la jurisprudencia, pudiendo recodar a estos efectos la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6/02/2018: *“El concepto mismo de la subvención es incompatible con la atribución libérrima de fondos públicos. En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial sin causa o con fundamento en la mera liberalidad de la entidad concedente. El instituto jurídico subvencional se inscribe en la actividad de fomento de la Administración, y tiene como fin impulsar u orientar comportamientos para la consecución de objetivos dignos de protección y estímulo, siempre sobre la inexcusable premisa que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE) y a satisfacer las necesidades públicas. Partiendo de la búsqueda de un interés público concreto y determinado, al servicio del cual se concibe el instrumento subvencional, y siempre dentro del marco competencial propio de la Administración concedente, es de todo punto inconcebible una subvención ayuna de causa que la justifique y de procedimiento que asegure la tutela de los fines perseguidos”.*

Por tanto, en ningún caso las subvenciones podrán responder a criterios de mera liberalidad, es necesario que persigan un fin público y que las actividades que se subvencionan puedan incluirse en una materia que sea competencia de la entidad concedente de la ayuda.



Las competencias propias atribuidas a las entidades locales menores en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, artículo 50.1, son las siguientes:

a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

b) La vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos.

También pueden ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento (artículo 50.2).

Entre las competencias propias de la Entidad local menor no figura la de promover la cultura, tampoco se acredita que la ejerza por delegación del municipio, siendo precisamente éste quien tiene atribuida la competencia, según el artículo 25.2 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) y 20.1 o) de la Ley 1/1998.

Por tanto estaríamos ante una competencia impropia a la que habría que aplicar el régimen establecido en el artículo 7.4 de la LBRL, que dispone que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En este caso ninguno de esos informes han sido emitidos, pues indica Ud. que *“el único procedimiento que ha sido tramitado ha sido el de su inclusión en el presupuesto anual”*. Afirma también que no se aprobó ningún plan estratégico de subvenciones, exigencia impuesta por el artículo 8.3 LGS. Es en ese plan en el que deben concretarse los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, en un momento previo al establecimiento de la subvención.

Su existencia es imprescindible según ha establecido la jurisprudencia; así lo declara el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16/04/2013 y las que en ella se citan: *“las Sentencias de este Tribunal Supremo de fechas 26 de junio y 4 de diciembre de 2012, dictadas respectivamente en los recursos de casación números 4271/2011 y 4369/2011, razonaron, en suma, que el plan estratégico de subvenciones a que se refiere el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (que, a*



diferencia de lo que defiende la parte recurrida, si es, ese artículo, legislación básica del Estado, como resulta de la sola lectura del apartado 1 de la Disposición Final primera de dicha Ley), "tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8". Plan al que no equivale, como es obvio, la mera inclusión en el Presupuesto Municipal de una partida destinada a hacer efectivas las ayudas de que se trata".

El régimen de concesión de subvenciones se regula en el artículo 22 de la LGS, que establece como procedimiento ordinario el de concurrencia competitiva, mientras que la concesión directa constituye un procedimiento excepcional que solo puede utilizarse en los casos tasados por la LGS, cuya interpretación debe hacerse de forma restrictiva.

La concesión directa exige razones de interés público que justifiquen la no aplicación de los principios generales de gestión de las subvenciones que se cumplen en el procedimiento de concurrencia competitiva: principios de igualdad, publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad.

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 22.2 LGS, únicamente pueden concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

- a) Las previstas nominativamente en los presupuestos de las entidades locales.
- b) Aquéllas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.
- c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario.

En el caso que se examina la subvención no estaba prevista de forma nominativa en el presupuesto de la entidad, ello exigiría, conforme al artículo 65 del Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 887/2006 de 21 de julio (RLGS), que su objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecieran determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto. Tampoco su otorgamiento venía impuesto a la Administración por una norma de rango legal, ni se acreditaron razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras que dificultaran su convocatoria pública y que debían haberse justificado en el expediente, que en este caso ni siquiera se tramitó.

Luego no se justificó que concurriera ninguna de las razones previstas en el artículo 22.2 de la LGS para otorgar una subvención directa a la asociación.



Un caso similar fue examinado por el Tribunal Administrativo de Navarra en la Resolución 21/02/2014, que estimó el recurso interpuesto contra el acuerdo plenario de un Ayuntamiento sobre concesión de subvenciones a asociaciones locales y anuló el acto por ser contrario al ordenamiento: *“En este caso no concurre ningún supuesto justificativo de concesión directa mediante la suscripción del correspondiente convenio que excluya la concurrencia entre las asociaciones. El Ayuntamiento se acoge a que se consigna en el presupuesto municipal la dotación presupuestaria y que su nominación aparece implícita en la partida presupuestaria. No obstante, en aplicación del precepto mencionado debemos señalar que se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario. (...)*

Por otra parte, se alega por el Ayuntamiento la concurrencia de interés público y social, por lo que basa su concesión directa en el mismo y se justifica la ausencia de convenio en la relación de buena fe y mutua confianza existente entre las partes. Pues bien, en modo alguno se puede considerar que no sea posible promover concurrencia por las características de las actividades a subvencionar, pues en la mayoría de los casos son asociaciones que, en mayor o menor medida, tienen un fin social o público, lo que no sirve para excluir la concurrencia pública en la convocatoria de la subvención, ni para establecer un trato desigual entre las asociaciones. No podemos obviar que toda subvención va dirigida a fomentar una actividad en la que se coadyuva al cumplimiento del interés público. Apoya esta interpretación el artículo 221.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio y el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, al establecer que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad igualdad y no discriminación, así como eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

En conclusión las subvenciones que constituyen el objeto de esta reclamación han sido concedidas a una asociación durante los últimos cuatro años sin haber aprobado previamente un plan estratégico de subvenciones, sin haber tramitado ningún procedimiento que merezca desde el punto de vista jurídico tal consideración, sin recabar los informes precisos para acordar su concesión y sin justificar el procedimiento de concesión elegido - la concesión directa-, todo lo cual conduce a afirmar que los actos dictados para hacer efectiva la subvención son nulos de pleno derecho, por aplicación del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Por último indicar que el artículo 13.2 d) de la LGS prohíbe ser beneficiario de subvenciones a las personas físicas, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, (...) o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Por tanto los miembros de la entidad local están incurso en causa de prohibición para recibir subvenciones, prohibición que se extiende a las personas jurídicas en las que ostenten la representación, conforme dispone el precepto citado.

El reducido tamaño de la entidad no puede convertirse en una razón que permita obviar exigencias mínimas de legalidad de los actos que adopte.

Por estos motivos procede que la Junta Vecinal acuerde el inicio de la revisión de oficio de los actos de concesión de las subvenciones directas abonadas a la Asociación Cultural. Tratándose de la declaración de nulidad de la concesión de las ayudas (artículo 36.1 de la LGS), por concurrir los motivos de nulidad de pleno derecho señalados, la declaración de nulidad debe determinar la devolución de las cantidades percibidas (artículo 36.4 LGS).

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Debe esa Junta Vecinal, previo informe de la secretaria de la Entidad, acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos de concesión de las ayudas directas a la Asociación Cultural XXX durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019, por concurrir las causas de nulidad indicadas.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López