

CONSULTA 2/2018

Se ha recibido en esta Intervención General **CONSULTA SOBRE LA PETICIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER EN RELACIÓN CON LA CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES APROBADA MEDIANTE ORDEN HAC/3/2018, DE 29 DE ENERO**, en relación al *“modo en el que ha de formularse la solicitud para que el municipio de Santander pueda concurrir, conjuntamente, con sus entidades dependientes o vinculadas a la convocatoria del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo con las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para la inserción laboral de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social en los términos en que habilita el apartado II del Preámbulo y el artículo 7 de la Orden HAC/03/2018, de 29 de enero”*.

Examinada la documentación remitida, esto es, la formulación de consulta efectuada por el Ayuntamiento de Santander, acompañada de informe de la Asesoría Jurídica Municipal, la formulación de la consulta por el Director del Servicio Cántabro de Empleo, en la que concluye que *“en opinión de este organismo, el Ayuntamiento de Santander, por sí sólo o conjuntamente con sus entidades dependientes o vinculadas, pueden presentar una solicitud por unidad de concesión; dicha solicitud debe ser formulada por una entidad y no cabe que una solicitud contenga más de un beneficiario”* y la normativa aplicable, en particular, los artículos 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, 10 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, la Orden HAC/08/2017, de 15 de marzo, por la que se aprueba la convocatoria para 2018 de subvenciones del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo con las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para la inserción laboral de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social, y la Orden HAC/03/2018, de 29 de enero, por la que se aprueba la convocatoria para 2018 de subvenciones del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo con las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para la inserción laboral de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social, visto el informe emitido por la Jefa de la Asesoría Jurídica de la Intervención General el 4 de abril de 2018, por parte de esta Intervención General se ponen de manifiesto las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El artículo 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que tiene carácter básico, y el artículo 10 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, prácticamente en los mismos términos, prevén que:

“1. Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

2. Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

3. Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de



GOBIERNO
de
CANTABRIA

Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo

INTERVENCION GENERAL



bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención.

Quando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación. No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de esta ley".

En relación a este artículo, y tal y como se pone de manifiesto en el manual "Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones", de la editorial Lex Nova, de Jesús del Barco Fernández-Molina, Antonio Panizo García, Isabel Silva Urien y Pablo Arellano Pardo, el Dictamen del Consejo de Estado recomendó que "debería precisarse algo más qué se entiende por 'miembros asociados del beneficiario', dado que esa calificación tiene el importante efecto de asimilar a aquellos —en derechos y obligaciones— a la figura del beneficiario; y, si no se indica nada más, podrían existir interpretaciones muy diferentes de la expresión. Nada impediría hacer esa definición por vía reglamentaria pero, en ese caso, sería conveniente introducir aquí una expresa remisión al futuro Reglamento de desarrollo de la Ley".

Y continua indicándose que:

"El artículo define la figura del beneficiario de la subvención como "la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión".

A continuación, en relación con los beneficiarios que sean personas jurídicas, el apartado 2 del artículo dispone que "siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero, tendrán igualmente la consideración de beneficiarios".

El caso más común de miembros asociados del beneficiario se da en aquellas subvenciones en las que el destinatario de los fondos públicos sea una federación, confederación, unión o estructura similar que integre en su seno a varias entidades miembros que participen en la ejecución de los programas subvencionados. En este supuesto, siempre que así se prevea en las bases reguladoras, estas últimas tendrían igualmente la condición de beneficiario, sin perjuicio de que las actuaciones relacionadas con la solicitud, concesión, justificación y, en su caso, reintegro se centralicen, en la forma prevista en las oportunas bases reguladoras, a través de la entidad asociativa (federación, asociación...) que las integre.

De su lectura literal se deduce que tanto el beneficiario como los miembros asociados a él se encuentran en un régimen jurídico similar, por lo que su reconocimiento en las bases reguladoras es esencial para evitar la posibilidad de que estos últimos, sin cumplir los requisitos que se le han exigido al beneficiario, accedieran a subvenciones por vía indirecta. Es decir, sin reunir los requisitos que, para obtener tal condición, se establecen en el artículo 13 de la LGS, o vulnerando los principios que gobiernan la gestión de subvenciones, en particular el de igualdad y concurrencia competitiva.

Su redacción, si tenemos en consideración el Dictamen del Consejo de Estado, podrían plantearse problemas de interpretación, dado que esa calificación tiene el importante efecto de asimilar a aquellos —en derechos y obligaciones— a la figura del beneficiario; y, si no se indica nada más, podrían existir interpretaciones muy diferentes de la expresión.

No obstante, es necesario precisar que, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, a partir del reconocimiento expreso de esta posibilidad en las bases reguladoras se deben concretar en éstas los requisitos que deben reunir tanto los beneficiarios como, en su caso, sus miembros asociados, en los términos a que se hace referencia en el artículo 17.3.b) de la LGS.

De ahí, que se deba interpretar el precepto en el sentido de que beneficiarios y miembros asociados del beneficiario tienen el mismo régimen jurídico y, por tanto, los mismos derechos y obligaciones, aunque matizadas por lo dispuesto en los artículos de la LGS 30.6 (sobre régimen de justificación), 40.2 (responsabilidad solidaria en caso de reintegro) y 53.a) (responsabilidad en caso de infracción).

En consecuencia, la redacción del artículo es lo suficientemente concreta como para permitir la aplicación directa del mismo sin necesidad de un mayor desarrollo. No parece necesario, por tanto, efectuar, matizar o concretar el tratamiento jurídico aplicable respecto de ambas figuras —beneficiarios y miembros asociados— porque tienen la misma naturaleza, los mismos derechos y obligaciones, matizados exclusivamente por los distintos niveles de compromisos que asumen unos y otros, y que se reconocen expresamente en la LGS.

Es decir, una vez considerado como “asociado” por las bases reguladoras de la subvención, la persona se somete al régimen previsto en la Ley para los beneficiarios, que aparece recogido en los artículos de la LGS: 11.2, 13, 14, 17.3.b) (requisitos de los asociados exigidos por la normativa reguladora de cada subvención), 30.6 (sobre régimen de justificación), 40.2 (responsabilidad solidaria en caso de reintegro) y 53.a) (responsabilidad en caso de infracción)”.

SEGUNDA.- Hechas estas puntualizaciones, se debe atender, por tanto, a lo previsto al respecto en las bases reguladoras, esto es, la Orden HAC/08/2017, de 15 de marzo, por la que se aprueba la convocatoria para 2018 de subvenciones del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo con las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para la inserción laboral de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social, en la cual se recoge:

“[Preámbulo, IV]

Con el fin de agilizar la concesión de las subvenciones, la presente Orden introduce novedades en el procedimiento para su otorgamiento que, no obstante, seguirá siendo en régimen de concurrencia competitiva. De esta manera, la adjudicación de la financiación se realizará prorrateando el importe convocado entre todas las entidades que cumplan los requisitos técnico administrativos para acceder a la subvención, de acuerdo con los nuevos criterios de valoración establecidos. A estos efectos, las convocatorias podrán determinar diferentes unidades de concesión, basadas en las personas destinatarias finales, los tipos de proyectos y/o las áreas territoriales de atención preferente, por lo que la concurrencia competitiva se aplicará a las solicitudes de cada una de las citadas unidades de concesión entre sí, y por tipo de entidad solicitante: municipio o entidad local supramunicipal. [...]

[Artículo 1. Objeto.]



GOBIERNO
de
CANTABRIA

Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo

INTERVENCION GENERAL



1. La presente Orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras de subvenciones del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo consistente en la financiación de costes laborales y de Seguridad Social generados por las contrataciones llevadas a cabo por corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una administración local que resulten beneficiarias, de personas desempleadas para la ejecución de obras o servicios de interés general y social.

[Artículo 3. Entidades beneficiarias y personas destinatarias.]

1. Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las siguientes corporaciones locales y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas, todas ellas del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que contraten personas desempleadas para la ejecución de obras o la prestación de servicios calificados de interés general y social y que gocen de capacidad técnica y de gestión suficientes para la ejecución del correspondiente proyecto, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el artículo 12 de la Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria:

a) Municipios.

b) Entidades locales supramunicipales.

[Artículo 6. Procedimiento de concesión.]

La concesión de las subvenciones se realizará mediante la comparación de las solicitudes presentadas que reúnan las condiciones para acceder a la subvención, a fin de prorratear el importe convocado, de acuerdo con los criterios de valoración señalados en el artículo 10. A estos efectos, las convocatorias podrán determinar diferentes unidades de concesión, basadas en las personas destinatarias finales, los tipos de proyectos, las áreas territoriales de atención preferente y/o los tipos de entidades solicitantes (municipios o entidades locales supramunicipales), por lo que la conurrencia competitiva se aplicará a las solicitudes de cada una de las citadas unidades de concesión entre sí. También podrán aprobarse varias convocatorias que contengan una o más unidades de concesión en los términos descritos.

[Artículo 7. Solicitudes y plazo de presentación.]

1. Los municipios y sus entidades dependientes o vinculadas, por sí solos o conjuntamente con éstas, podrán presentar el número de solicitudes permitido en cada convocatoria.

[Artículo 8. Documentación.]

1. Las solicitudes de ayudas reguladas en esta Orden deberán presentarse en modelo oficial, debidamente selladas y firmadas por el representante legal de la corporación local o entidad dependiente o vinculada.

[Artículo 10. Valoración.]

[...] 2. La cuantía máxima de la subvención a conceder a cada entidad local, incluidas sus entidades dependientes o vinculadas, se determinará por cada unidad de concesión prevista en la convocatoria y será proporcional a sus datos de paro registrado, población en edad laboral, superficie de su ámbito territorial [...]”.

TERCERA.- Igualmente, se ha de tener en cuenta lo previsto en la Orden HAC/03/2018, de 29 de enero, por la que se aprueba la convocatoria para 2018 de subvenciones del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo con las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para la inserción laboral de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social:

“[Preámbulo, II]

[...] g) Las unidades de concesión, que serán nueve, en función de los tres grupos de personas destinatarias finales y los cuatro tipos de entidades beneficiarias: mancomunidades y municipios, estos últimos divididos en tres grupos: los municipios que conforman la Mesa Especial Besaya del Diálogo Social, los municipios con una población inferior a 2.000 habitantes (como áreas territoriales de atención preferente) y el resto de municipios. [...]

h) El número de solicitudes que podrán presentarse: los municipios y sus entidades dependientes o vinculadas, por sí solos o conjuntamente con éstas, podrán presentar una solicitud por unidad de concesión a la que puedan concurrir [...]

[Artículo 1. Objeto y bases reguladoras.]

1. La presente orden tiene por objeto aprobar para el año 2018 la convocatoria de subvenciones del Programa de colaboración del Servicio Cántabro de Empleo consistente en la financiación de costes laborales y de Seguridad Social generados por las contrataciones llevadas a cabo por corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una administración local que resulten beneficiarias, de personas desempleadas para la ejecución de obras o servicios de interés general y social.

[Artículo 3. Entidades beneficiarias y personas destinatarias.]

1. Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las siguientes corporaciones locales y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas, todas ellas del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que contraten personas desempleadas para la ejecución de obras o la prestación de servicios calificados de interés general y social y que gocen de capacidad técnica y de gestión suficientes para la ejecución del correspondiente proyecto, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el artículo 12 de la Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria:

a) Municipios. [...]

b) Entidades locales supramunicipales [...]

Asimismo, todas las entidades deberán acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución que se encuentran al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia estatal de

Administración Tributaria, frente a la Seguridad Social y de sus obligaciones con la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. [...]

[Artículo 7. Solicitudes y plazo de presentación.]

1. Los municipios y sus entidades dependientes o vinculadas, por sí solos o conjuntamente con éstas, podrán presentar una solicitud por unidad de concesión a la que puedan optar [...].

Estando debidamente delimitadas las unidades de concesión en el artículo 2.1. y previéndose en el artículo 10.2 que " [...] la cuantía máxima de la subvención a conceder a cada entidad local, incluidas sus entidades dependientes o vinculadas, se determinará por cada unidad de concesión prevista en esta convocatoria [...]".

De lo expuesto se considera que se extraen tres **CONCLUSIONES**:

1. Por un lado, que se aprecian contradicciones entre los distintos artículos que han sido reproducidos, y entre estos y las conclusiones reflejadas en el escrito de consulta, atendiendo, tal y como se ponía de manifiesto en el informe de la Asesoría Jurídica Municipal, a lo previsto en el artículo 3 del Código Civil.

2. Por otro lado, se considera que apreciadas las mismas, sería deseable efectuar una modificación de las bases reguladoras y posteriormente, una convocatoria de cara a 2019, que corrija dichas contradicciones, estimándose que lo más adecuado sería, tal y como prevé el artículo 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, prever "en las bases reguladoras, [...] que los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios", regulando así la posición de las "entidades dependientes o vinculadas de los municipios", que tendrían igualmente la condición de beneficiario, estimándose conveniente que se maten las actuaciones relacionadas con la solicitud, concesión, justificación y, en su caso, reintegro y responsabilidad, a fin de eliminar las contradicciones indicadas.

3. No obstante, de la regulación prevista en la Orden HAC/03/2018, de 29 de enero, por la que se aprueba la convocatoria para 2018, se desprende que únicamente resulta posible presentar **una única solicitud por unidad de concesión**, tanto si la presenta únicamente la Corporación Local (el Ayuntamiento de Santander), como si lo hace una entidad vinculada al municipio (SANTURBAN) como si lo hacen conjuntamente.

Santander, a 11 de abril de 2018
EL INTERVENTOR GENERAL



Fdo.: Pedro Pérez Eslava