

Los sujetos de la relación jurídica subvencional. Beneficiarios y entidades colaboradoras: régimen singular de las asignaciones a grupos políticos y de las subvenciones a las asociaciones de vecinos

1. Introducción.
2. La Administración concedente.
 - 2.1. Ausencia de definición en la LGS.
 - 2.2. Aplicabilidad de la LGS en los supuestos de concurrencia de varias administraciones públicas.
 - 2.3. Principios generales que rigen la actividad subvencional de las administraciones públicas.
 - 2.4. Requisitos generales de índole procedimental.
3. Los beneficiarios.
 - 3.1. Concepto legal de beneficiario.
 - 3.2. Supuestos de extensión de la condición de beneficiario.
 - 3.3. Supuestos de prohibición de obtención de subvenciones.
 - 3.4. Los derechos del beneficiario.
 - 3.5. Las obligaciones del beneficiario.
 - 3.6. La regulación de los beneficiarios en el régimen local.
4. Las entidades colaboradoras.
 - 4.1. Concepto y clases de entidades colaboradoras.
 - 4.2. Las obligaciones comunes a todas las entidades colaboradoras.
 - 4.3. Las administraciones públicas como entidades colaboradoras.
 - 4.4. Singularidades del régimen aplicable a las personas jurídicas privadas.
5. El régimen singular de las asignaciones a los grupos políticos de las corporaciones locales.
6. Las subvenciones a las asociaciones de vecinos.

Salvador Bueno Mora
*Interventor de la Entidad Metropolitana
de Residuos de Valencia.
Profesor asociado de Derecho Financiero
de la Universidad de Valencia*

1. Introducción

La actividad subvencional de las administraciones públicas se desarrolla en el marco de una relación jurídica con rasgos definitorios propios cuyos sujetos son, por una parte, la Administración concedente y, por la otra, el receptor, distinguiendo la Ley general de subvenciones (LGS) dentro de éstos, dos categorías: el beneficiario y la entidad colaboradora.

La LGS regula el estatuto jurídico de beneficiarios y entidades colaboradoras dentro del capítulo II de su título preliminar, integrado por los artículos 8 a 21, bajo la denominación "Disposiciones comunes a las subvenciones públicas". También dedica varios de sus preceptos a la determinación de normas básicas aplicables a las administraciones concedentes o gestoras: los principios generales (artículo 8), los requisitos comunes de índole procedimental (artículos 9 y 10), el contenido de las bases reguladoras (artículo 17) y la publicidad a la que queda sujeta la actividad subvencional (artículos 18 y 20).

El estudio de los sujetos de la relación jurídica subvencional se desdobra, pues, en dos partes, que se refieren, respectivamente, a la Administración que, previa la tramitación del correspondiente procedimiento, entrega una determinada cantidad de fondos públicos, y a la persona, natural o jurídica, que los recibe para aplicarlos al fin establecido por aquélla, o por la concurrencia de las circunstancias previstas en la normativa de la subvención. Si en esa relación aparece una tercera figura con funciones de intermediación entre la Administración concedente y los beneficiarios, estaremos ante el tercero de los sujetos participantes: las llamadas "entidades colaboradoras".

2. La Administración concedente

2.1. Ausencia de definición en la LGS

A diferencia de lo que sucede con los otros dos sujetos, la LGS no ofrece un concepto de "Administración concedente". Hubiera sido deseable que así fuera, pues coadyuvaría a despejar las dudas que al respecto pueden suscitarse en los casos, muy frecuentes en la práctica, de concurrencia de varias administraciones en la financiación de una determinada línea de subvención (fondos europeos, Administración del Estado y Administración autonómica, por ejemplo) o en aquellos otros supuestos en los que una administración tiene competencias reguladoras pero otra distinta asume las competencias de gestión, aun cuando no participe en la financiación o lo haga en pequeña escala.

Para avanzar en la delimitación del concepto de Administración concedente es interesante precisar qué debe entenderse por "gestión" de subvenciones. A falta

de una definición expresa en la ley que comentamos, acudimos al criterio de nuestro Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, considera como gestión todos aquellos actos administrativos de recepción de solicitudes y su verificación, tramitación, resolución de los expedientes y pago de los importes concedidos, así como de los gastos de la inspección y control del cumplimiento por parte de los beneficiarios, de las actuaciones subvencionables. Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional acoge un concepto amplio de "gestión", que bien podría ser utilizado para definir lo que la LGS denomina indistintamente "órgano concedente" u "órgano gestor", sin perjuicio de que la función de control financiero corresponda en exclusiva al órgano que realiza el control interno (en la Administración estatal, la IGAE).

Distinta concepción ofrece la Ley de subvenciones de la Comunidad de Madrid (Ley 2/1995, de 8 de marzo -BOE de 19 de mayo de 1995), ley pionera en España en esta materia, y cuya aparición fue unánimemente elogiada por la doctrina. Así, su artículo 5 al definir "los sujetos participantes" conceptualiza al "ente concedente" como "aquel que soporta un decremento de su patrimonio neto asociado al surgimiento de la obligación de pago de la subvención". Este concepto, como puede apreciarse, equipara a la Administración concedente con la Administración que aporta la financiación de la subvención, mediante la dotación del correspondiente crédito presupuestario para, posteriormente, proceder al reconocimiento de la obligación y, por último, al pago, proceso que conlleva una disminución de su activo y, por tanto, el "decremento del patrimonio neto" del que habla el precepto aludido.

No parece éste el concepto que se desprende del articulado de la LGS, sino que, como ha quedado dicho, esta ley atribuye la condición de Administración concedente a la *Administración gestora del gasto subvencional*.

2.2. Aplicabilidad de la LGS en los supuestos de concurrencia de varias administraciones públicas

La LGS sí se ocupa de precisar su aplicación en supuestos en que varias administraciones intervienen en un mismo procedimiento de regulación/gestión de una determinada subvención. El artículo 3.4, que tiene carácter básico, según la disposición final primera 1, contempla dos supuestos:

a) La LGS se aplica a las subvenciones establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado, pero su gestión sea competencia, total o parcial, de otras administraciones públicas.

b) También se aplicará en aquellas fases del procedimiento que corresponda gestionar a órganos de la Administración General del Estado (o de las entidades

de Derecho público vinculadas o dependientes de aquélla), cuando en la tramitación de las subvenciones intervengan conjuntamente con otras administraciones públicas.

El artículo 6 (también básico) complementa esta regulación dando solución a los supuestos de subvenciones financiadas por la Unión Europea. Dispone su apartado 1 que: "Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas."

El apartado 2 del mismo artículo declara, a su vez, que la LGS "tendrá carácter supletorio" respecto de las normas de aplicación directa a las mismas.

2.3. Principios generales que rigen la actividad subvencional de las administraciones públicas

La planificación y gestión de la actividad subvencional de las administraciones públicas, que pueda enmarcarse dentro de los ámbitos subjetivo y objetivo de la LGS, ha de sujetarse a los principios generales que detalla el artículo 8.

A) En primer lugar, los apartados 1 y 2 del citado precepto básico, incorporan a nuestro ordenamiento el *principio de planificación de la actividad subvencional* que habrá de concretar cada Administración concedente en un "*plan estratégico de subvenciones*". Así viene preceptuado en el apartado 1 del citado artículo 8, que literalmente dice: "Los órganos de las administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria."

Añade el punto 2 que "cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores."

La exigencia de dicho plan estratégico es una novedad introducida por la LGS. En virtud de las competencias estatales en materia de planificación de la actividad económica (artículo 149.1.13 de la Constitución), en lógica concordancia con los objetivos de estabilidad presupuestaria derivados del Tratado de Maastricht.

Puede resultar llamativa (especialmente en la Administración local) esta obligación de planificación que se incorpora a la regulación de este sector del gasto público cuando es lo cierto, a mi juicio, que ésa es la orientación que nuestros legisladores debían haber seguido desde hace décadas en observancia del manda-

to constitucional contenido en el artículo 31.2 de nuestra Carta Magna, cuyo tenor literal es el siguiente: "*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*"

La escasa, cuando no nula, penetración de este principio de programación del gasto público en nuestros ordenamientos presupuestarios, tanto estatal como autonómico y local, ha sido objeto de unánimes críticas. La situación cambia, aunque sólo parcialmente, con la Ley de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001, de 12 de diciembre), y la Ley orgánica 5/2001, de 12 de diciembre, que la complementa respecto de las comunidades autónomas, puesto que incorpora como principios generales el de plurianualidad y el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, si bien con un carácter instrumental respecto del objetivo básico de la estabilidad presupuestaria.

Pues bien, en nuestra opinión, este "plan estratégico" de subvenciones tiene un perfecto anclaje constitucional en el precepto que comentamos, y sería lo deseable que esta obligación de planificación se extendiera a otros ámbitos del gasto público.

B) En segundo lugar, y ya en el plano de la ejecución del gasto, el apartado 3 del mismo artículo 8 de la LGS, enumera *los principios a observar en la gestión* de las subvenciones sujetas a esta ley, que, en línea con la Ley de estabilidad presupuestaria, son los siguientes:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

2.4. Requisitos generales de índole procedimental

El artículo 9 establece varios requisitos o condicionantes de índole procedimental, que habrán de ser observados por la Administración concedente con carácter previo al inicio del procedimiento de concesión, al que la LGS dedica su extenso título I (artículos 22 a 35).

Nos limitamos a la enumeración de dichos requisitos y a un breve comentario de los mismos por entender que su exposición detallada corresponde a otras ponencias del curso.

En síntesis, el citado artículo 9 establece los siguientes requisitos:

1.º) El primero viene impuesto por la *prohibición*, contemplada en los artículos 87 a 89 del texto actual del Tratado de la Unión Europea, de aquellas *ayudas* de los estados miembros que puedan resultar *incompatibles con el mercado común*. A este respecto, el artículo 9.1 preceptúa: "En aquellos casos en los que, de acuerdo con los artículos 87 a 89 del Tratado Constitutivo de la

Unión Europea, deban comunicarse los proyectos para el establecimiento, la concesión o la modificación de una subvención, las administraciones públicas o cualesquiera entes deberán comunicar a la Comisión de la Unión Europea los oportunos proyectos de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, al objeto que se declare la compatibilidad de las mismas. En estos casos, no se podrá hacer efectiva una subvención en tanto no sea considerada compatible con el mercado común.”

2.º) Los apartados 2 y 3 se refieren a la necesidad de aprobar “las normas que establezcan las *bases reguladoras de la concesión*”, con carácter previo a la misma. Estas bases reguladoras, se publicarán en el BOE o en el diario oficial correspondiente, y su contenido básico viene recogido en el apartado 3 del artículo 17 de la ley. Respecto de las corporaciones locales, dispone el apartado 2 de este precepto que “se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones”.

Si bien este es un requisito general y básico, la ley prevé la posibilidad de que la Administración concedente pueda excepcionalmente seguir el procedimiento de concesión directa (artículos 22.2 y 28 de la LGS).

3.º) El apartado 4 del reiterado artículo 9 especifica una serie de *condicionantes básicos de todo procedimiento* administrativo que conlleve la *aprobación de un gasto*, que la LGS incorpora a su propio texto a pesar de que ya vienen establecidos con carácter general tanto en la LRJPAC como en las correspondientes normas presupuestarias. Son los siguientes:

a) La competencia del órgano administrativo concedente de la subvención, que en las corporaciones locales lleva aparejada la competencia para la aprobación del gasto.

b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones del contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención.

c) La tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación.

d) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes.

De los anteriores requisitos tan sólo vamos a detenernos en el primero de ellos: la *determinación del órgano administrativo competente*.

Sabemos que la Administración pública actúa a través de sus órganos, que han de estar dotados de competencia. La LGS dedica los apartados 1, 2 y 3 de su artículo 10 –que no es básico– a la determinación de la competen-

cia en la Administración del Estado. Esta regulación ha de complementarse con lo preceptuado en el artículo 74 de la nueva Ley general presupuestaria, ley 47/2003, de 26 de noviembre, y en los artículos 13 y 14 de la LOFAGE.

El apartado 4 de ese mismo artículo 10 se refiere a las subvenciones otorgadas por las corporaciones locales, que corresponderán “a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local”. Curiosamente, ni nuestra Ley de bases de régimen local (LRBRL), ni la Ley de haciendas locales (LHL), ni ninguna otra disposición, prevén norma alguna al respecto. En consecuencia, y por lo que respecta a los municipios de régimen común (a los que no se aplica el nuevo título X), habrá que entender que opera la cláusula de atribución residual de competencias a favor de la Alcaldía, o de la Presidencia, que establecen los artículos 21.1.s) y 34.1.o) de la LRBRL, respectivamente. A igual conclusión llegamos si consideramos aplicable al caso la atribución competencial que les otorgan las letras f) de los preceptos mencionados, los cuales hacen referencia al “desarrollo de la gestión económica, de acuerdo con el presupuesto aprobado”, dando por sentado que el procedimiento de concesión no puede iniciarse si no existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente para la autorización del gasto. Ello sin perjuicio de la posibilidad de delegación en la Junta de Gobierno.

Por tanto, la Alcaldía o la Presidencia será competente para las fases de autorización (fase “A”) y disposición del gasto (fase “D”), ya que ambas corresponden en todo caso al mismo órgano, según el artículo 185.1 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de haciendas locales (en adelante, TRLHL). Las siguientes fases: la fase “O” –de reconocimiento de la obligación– y la fase “P” –de ordenación del pago–, son competencia de la Alcaldía, o la Presidencia, por disposición expresa de los artículos 185.2 y 186.1 del TRLHL, respectivamente.

3. Los beneficiarios

3.1. Concepto legal de beneficiario

El artículo 11.1 de la LGS conceptúa al sujeto principal de la relación jurídica subvencional en los siguientes términos: “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.”

En análogo sentido, el artículo 13.1 dispone que “podrán obtener esta condición las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurren las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria”.

En este punto la LGS se aparta de la definición que ofrecía el derogado artículo 81.4 del TRLGP, para el que beneficiario era “*el destinatario de los fondos públicos* que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”.

Como puede apreciarse, la novedad consiste en que la actual ley suprime la expresión “destinatario de los fondos públicos”, sustituyéndola por la de “persona”. De ello se deduce, a mi entender, y según se razonará a continuación, que con la anterior redacción se identificaba al beneficiario con el receptor, con el que cobraba la subvención. Sin embargo, con la actual redacción puede ser atribuida la condición de beneficiario, en el caso de las personas jurídicas y de las agrupaciones, a los miembros de las mismas que vengán obligados o realizar la actividad subvencionada, además de a la propia persona jurídica o agrupación (artículo 11, apartados 2 y 3 de la LGS, que veremos a continuación).

Coincidimos en suma con Pascual García,¹ en que la LGS brinda un *concepto material de beneficiario*, desligando en parte esta figura de su vertiente económico-contable. Esto le permite extender la condición de beneficiario a ámbitos que no podía alcanzar con la normativa del TRLGP, con el claro propósito de asegurar la correcta gestión de los fondos objeto de subvención.

3.2. Supuestos de extensión de la condición de beneficiario

Como importante novedad de la ley, el aludido artículo 11 (que tiene carácter básico) contempla dos supuestos de extensión de la condición de beneficiario: para los miembros de las personas jurídicas, en su apartado 2, y para las agrupaciones sin personalidad, en su apartado 3.

A) *La extensión potestativa a “miembros asociados” de personas jurídicas.* Dispone el artículo 11.2 que “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 primer tendrán igualmente la consideración de beneficiarios”.

La LGS faculta, pues, a la Administración para fijar como condición en las bases que determinados miembros asociados hayan de comprometerse a efectuar la totalidad o parte de las actividades objeto de subvención, si bien “en nombre y por cuenta del primero”. Quienes asuman ese compromiso tendrán la consideración de beneficiarios, que podríamos llamar “secundarios”, y se sitúan junto a la persona jurídica que continúa siendo beneficiario princi-

pal. La consecuencia práctica es ese estatus tiene una traducción muy concreta en materia de asunción de obligaciones y deberes ante la Administración concedente y de la imputación en su caso de responsabilidades por el incumplimiento de aquéllos. En este sentido, el artículo 30.6 de la LGS dispone que estos “miembros [...] vendrán obligados a cumplir los requisitos de justificación respecto de las actividades realizadas en nombre y por cuenta del beneficiario” principal. Además, según el artículo 40.2 de la LGS, “responderán solidariamente de la obligación de reintegro del beneficiario en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar”, y, según el artículo 53, tienen asimismo la condición de responsables directos de la infracción cuando incurran en hechos tipificados como tales con relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a realizar.

Como puede apreciarse, las consecuencias que la propia LGS anuda a la condición de beneficiario pueden resultar muy gravosas para esos “miembros asociados” de que habla el precepto. Por ello, entiendo que esta facultad que se otorga a la Administración, para su ejercicio a través de unas bases reguladoras, debe interpretarse con cautela y, en todo caso, en armonía con lo que disponga al respecto la legislación aplicable a la modalidad de persona jurídica en cuestión, no siendo de recibo que, por esta vía reglamentaria, pueda agravarse el estatuto jurídico en aquella establecido.

Veamos un ejemplo de persona jurídica concreto: las “asociaciones” sujetas a la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Gran parte de los receptores de subvenciones concedidas por las corporaciones locales son encuadrables en esta categoría cuyo ámbito define por exclusión su artículo 1.2: “Se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico”. Por ejemplo, las asociaciones de vecinos (a las que más adelante haremos una referencia específica), las culturales, las deportivas, las recreativas, etc. El artículo 15 de la ley orgánica delimita el régimen de responsabilidades de las asociaciones y de los propios asociados. Tras establecer la regla general de que “los asociados no responden personalmente de las deudas de la asociación”, añade que “los miembros o titulares de los órganos de gobierno y representación, responderán ante ésta, ante los asociados y ante terceros por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes.” Pues bien, no sería admisible que la Administración pretendiera exigir el reintegro o la sanción a un miembro asociado que, pongamos por caso, en ningún momento ha actuado de forma dolosa o, incluso, negligente.

1. PASCUAL GARCÍA, José: Ponencia presentada en el Seminario sobre la Ley General de Subvenciones, celebrado en el INAP los días 1 y 2 de abril de

2004, bajo el título “Ámbito de aplicación de la Ley general de subvenciones. Los sujetos de la relación jurídica subvencional”, pág. 17.

Por tanto, habrá que conocer el estatuto de las personas jurídicas que en cada caso puedan solicitar subvenciones para ajustar al mismo las previsiones sobre esta cuestión que comentamos.

B) *La extensión a los miembros de agrupaciones sin personalidad jurídica*. El apartado 3 del mismo artículo 11 contempla la posibilidad, nada infrecuente en la práctica, de que el beneficiario carezca de personalidad jurídica. Así, su párrafo primero establece que “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 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”.

El considerar beneficiarios a estas agrupaciones o entes “supone considerarlos unitariamente a efectos de los derechos y obligaciones que derivan de la relación subvencional, lo que a su vez supone que pueden desarrollar unitariamente el proyecto subvencionado”.² En la práctica no son nada infrecuentes las subvenciones que se conceden por algunos ayuntamientos a comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios, o a un grupo de personas que se encargan de organizar las fiestas en los pueblos.

Ahora bien, la falta de personalidad no puede dejar de tener consecuencias a la hora de garantizar el cumplimiento de las cargas y obligaciones inherentes a la subvención. Por ello, el párrafo segundo del artículo 11.3 añade, avanzando en la línea normativa antes analizada, que “deberá 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”.

Por tanto, en este supuesto todos los miembros de la agrupación tendrán la condición de beneficiarios, con las consecuencias que acabamos de exponer para los miembros de personas jurídicas.

Este precepto concluye introduciendo una última cautela: no podrá disolverse la agrupación hasta que hayan transcurrido los plazos de prescripción del reintegro (artículo 39) y de las infracciones y sanciones (artículo 65).

3.3. Supuestos de prohibición de obtención de subvenciones

El artículo 13.2 enumera una serie de circunstancias cuya concurrencia en el sujeto solicitante le inhabilita para la válida obtención de una subvención o, en expresión de la ley, de la “condición de beneficiario”. Los supuestos enumerados no son sino transposición de la normativa contenida en la Ley de contratos de las administraciones públicas respecto de las prohibiciones para contratar (artículo 20 del TRLCAP), si bien, a diferencia de ésta, alguno de los requisitos puede ser exceptuado en la normativa reguladora atendiendo a la naturaleza de la subvención.

En esencia, las prohibiciones para ser beneficiario pueden agruparse de la forma siguiente:

–Prohibiciones que se aprecian de forma automática y subsisten mientras concurren las circunstancias determinantes de la prohibición [párrafos b), d), e), f) y g) del apartado 2 del artículo 13 de la LGS].

–Prohibiciones que derivan de infracciones penales [párrafo a)] o administrativas [párrafo h)] en materia de subvenciones que se aprecian de forma automática, pero cuyo alcance será el que determine la sentencia o resolución firme. En su defecto, el alcance se fijará de acuerdo con el procedimiento determinado reglamentariamente, sin que pueda exceder de cinco años en caso de que la prohibición no derive de sentencia firme.

–Prohibición derivada de haber dado lugar a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración [párrafo c)] en cuyo caso la apreciación y alcance se determinará de acuerdo con lo establecido en la Ley de contratos de las administraciones públicas (artículo 21)

Por último, contiene tres previsiones específicas respecto de las agrupaciones sin personalidad jurídica y de las asociaciones. Se trata de las siguientes:

a) No podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones previstas en el apartado 3 del artículo 11 de esta ley cuando concurra alguna de las prohibiciones anteriores en cualquiera de sus miembros.

b) En ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las asociaciones incurso en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la citada Ley orgánica del derecho de asociación.

c) Tampoco podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las asociaciones respecto de las que se hubiera suspendido el procedimiento administrativo de inscripción por encontrarse indicios

2. PASCUAL GARCÍA, J. Ponencia citada, pág. 17.

racionales de ilicitud penal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.4 de la antes mencionada ley orgánica, en tanto no recaiga resolución judicial firme, en cuya virtud pueda practicarse la inscripción en el correspondiente registro.

3.4. Los derechos del beneficiario

Uno de los aspectos más criticables de esta ley es la ausencia de una enumeración de los derechos del beneficiario, bien al contrario de lo que sucede con la vertiente de sus obligaciones, que sí es tratada con minuciosidad y exhaustividad.

Aun cuando es innegable que, tanto al solicitante como al beneficiario, le asisten los derechos y garantías consagrados a favor de los “ciudadanos” con carácter general en la LRJPAC y su normativa se desarrollo, la falta de una tabla de derechos específicos que singularice o adapte dicha normativa a este concreto –e importante– ámbito de la actividad administrativa, constituye una grave carencia que mal se compadece con el objetivo de la ley, proclamado en la propia exposición de motivos: la resolución definitiva de “la situación de inseguridad jurídica y de las lagunas legales que todavía subsisten”.

Especialmente preocupante es la omisión, en la regulación de las infracciones y sanciones del título IV, de cualquier referencia a la presunción de inocencia consagrada en el artículo 137 de la LRJPAC, o a su homóloga en el ámbito tributario: la presunción de buena fe en la actuación de los contribuyentes regulada en el artículo 33 del todavía vigente Estatuto del contribuyente (Ley 1/1998, de 26 de febrero).

3.5. Las obligaciones del beneficiario

Mucho más explícita que en la formulación de los derechos ha sido la LGS en la enunciación de las obligaciones, a lo que dedica su artículo 14.1 (de carácter básico). En él se relacionan hasta nueve obligaciones, si bien sólo la primera tendría la naturaleza de principal mientras que las ocho restantes pueden considerarse accesorias de aquélla. Dicha *obligación principal*, de índole sustantiva, no es otra que la de “*cumplir el objetivo*, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamental la concesión de las subvenciones” [letra a)].

Con respecto a ésta, todas *las demás* obligaciones pueden ser calificadas de *accesorias*, por cuanto se ordenan a *garantizar su cumplimiento* o a mostrar que ello ha tenido lugar.

De entre estas obligaciones accesorias la más trascendente es la de “*justificar ante el órgano concedente* o la entidad colaborada en su caso, el *cumplimiento de los requisitos y condiciones*, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determi-

nen la concesión o disfrute de la subvención” [letra b)], de tal manera que las consecuencias de su incumplimiento en orden a un eventual reintegro o a la tramitación de un expediente sancionador, en nada difieren de las que derivan de la obligación principal. Ello es consecuencia de que la carga de la prueba de la realización de la actividad subvencionada recae sobre el perceptor.

Las otras obligaciones que se mencionan son: someterse a las actuaciones de control de la Administración [letra c)], comunicar la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad [letra d)], acreditar, con anterioridad a la propuesta de concesión, el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social [letra e)], disponer de libros contables y registros específicos exigidos por las bases reguladoras [letra f)], conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos [letra g)], proceder al reintegro de los fondos cuando concurra alguna de las causas previstas en el artículo 37 [letra i)], y adoptar las medidas de difusión que reglamentariamente se establezcan [letra h)].

Por último, el apartado 2 del mismo artículo 14 especifica que la obligación de rendir cuentas ante el Tribunal de Cuentas que regula el artículo 34.3 de la LFTCu, se canaliza a través de la justificación ante el órgano concedente o la entidad colaboradora.

3.6. La regulación de los beneficiarios en el régimen local

A) Como Administración concedente

En la legislación de régimen local estatal encontramos reguladas las obligaciones de los “perceptores de subvenciones concedidas con cargo a los presupuestos de las entidades locales” en el artículo 189.2 del Texto refundido de la Ley de haciendas locales (RD 2/2004, de 5 de marzo), precepto en que sólo se recogen expresamente dos de las obligaciones antes mencionadas: la obligación de justificar la aplicación de los fondos recibidos y la de acreditar, antes de su percepción, que se encuentran al corriente de sus obligaciones fiscales con la entidad. A estas previsiones legales hay que añadir la potestad que el artículo 26.2 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales atribuye a éstas para “comprobar, por los medios que estimen oportunos, la inversión de las cantidades otorgadas en relación con sus adecuados fines”, procediendo, en su caso, a exigir su reintegro.

Pues bien, *esta regulación queda subsumida dentro de la legislación general y básica que contiene la LGS*, cuyas previsiones serán de entera aplicación, en mi opinión, cuando concluya el desarrollo reglamentario previsto en la disposición adicional decimocuarta, respecto de la adaptación orgánica a las corporaciones locales, y en la disposición final tercera, 1, respecto del reglamento general de la ley.

B) Como beneficiarias

Para el caso de que las corporaciones locales estén situadas en el otro posible polo de la relación jurídica subvencional, o sea que tengan la condición de beneficiarios, de subvenciones con destino a sus obras y servicios, el artículo 40 del TRLHL dispone que “no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas” con la única excepción de “los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión”. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, las entidades otorgantes podrán verificar el destino dado a las subvenciones, así como exigir, en su caso, a las corporaciones locales el reintegro de los fondos no aplicados debidamente. Esta regulación se acomoda perfectamente a la LGS, que, dicho sea de paso, no prevé un régimen singular para los casos en que los beneficiarios sean corporaciones locales.

4. Las entidades colaboradoras

4.1. Concepto y clases de entidades colaboradoras

Junto al perceptor, beneficiario de la subvención, la ley contempla la figura de las “entidades colaboradoras” cuya función típica en la regulación del artículo 81 del TRLGP era la de recibir los fondos de la Administración concedente para entregarlos a los beneficiarios. Ahora bien, el artículo 12 de la LGS (también básico) amplía su ámbito al conceptualarla como “aquella que actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, *entregue y distribuya los fondos públicos* a los beneficiarios cuando así se establezcan en las bases reguladoras, *o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución* de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio”.

Así pues, lo que caracteriza a la entidad colaboradora es que actúa como auxiliar de la Administración, asumiendo una participación en la gestión de las subvenciones, que puede seguir siendo –como hasta la LGS– en la actividad de distribución de los fondos, o bien, y ésta es la novedad, en otras funciones o cometidos, sin que en este supuesto sea imprescindible que también asuma dicha distribución dineraria.

Esta dualidad de situaciones va a tener importantes consecuencias respecto de las obligaciones que asume y de las eventuales responsabilidades que de su actuación puedan derivarse.

Perfilado el concepto, y como cuestión previa necesaria para el estudio del contenido de la relación de colaboración, hay que considerar las distintas clases *o tipos de entidades que pueden asumir esta condición*, ya que ésta es una circunstancia que va a incidir sobre la expresada relación, que en realidad es doble: con el organismo concedente y con el beneficiario. Pues bien, la condición de entidad colaboradora según dispone el artículo 12, apartados 2 y 3, puede recaer en:

1. Las administraciones públicas: Administración General del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales, así como los organismos sujetos al Derecho público dependientes de las mismas.

2. Las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las administraciones públicas, organismos o entes de Derecho público.

3. Las asociaciones que pueden constituir las entidades locales para la protección y promoción de sus intereses comunes, reguladas en la disposición adicional quinta de la LRBRL, cuyo apartado 3 contempla la posibilidad de que celebren convenios “en el ámbito propio de sus funciones”.

4. Las demás personas jurídicas privadas (empresas, asociaciones, etc.) que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que establezcan las bases reguladoras de la subvención.

Partiendo de esa pluralidad de opciones, la ley regula *dos estatutos diferentes*, según se trate de personas jurídicas privadas o de administraciones públicas y organismos de ellas dependientes, cuyo detalle veremos a continuación.

4.2. Las obligaciones comunes a todas las entidades colaboradoras

Sin perjuicio de esa dualidad de regímenes, el artículo 15 establece las *obligaciones comunes a todas las entidades* de esta naturaleza. Son las siguientes:

a) Entregar a los beneficiarios los fondos recibidos de acuerdo con los criterios establecidos en las bases reguladoras de la subvención y en el convenio suscrito con la entidad concedente.

b) Comprobar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para su otorgamiento, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

c) Justificar la entrega de los fondos percibidos ante el órgano concedente de la subvención y, en su caso, entregar la justificación presentada por los beneficiarios.

d) Someterse a las actuaciones de comprobación que respecto de la gestión de dichos fondos pueda efectuar el órgano concedente, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.

Debe mencionarse que a las entidades colaboradoras les son de aplicación los mismos supuestos de pro-

hibición regulados en el artículo 13, y a los que ya hemos hecho mención en el punto 3.3, al que nos remitimos.

4.3. Las administraciones públicas como entidades colaboradoras

Con relativa frecuencia, una administración recurre a la colaboración de otra para una mejor gestión de su propia actividad subvencionadora. En este sentido, el artículo 16.4 de la LGS dispone que “cuando las comunidades autónomas o las corporaciones locales actúen como entidades colaboradoras, la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma suscribirán con aquéllas los correspondientes convenios en los que se determinen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos, los criterios de justificación y de rendición de cuentas”.

De igual forma, y en los mismos términos, se procederá cuando la Administración General del Estado o los organismos de ella dependientes actúen como entidad colaboradora de comunidades autónomas y de corporaciones locales.

Estos convenios no podrán tener una duración superior a cuatro años, aunque se admite la prórroga por mutuo acuerdo, sin que la duración total pueda exceder de seis años.

El convenio debe contener, como mínimo, los extremos enumerados en el artículo 16.3, cuya finalidad no es otra que especificar el objeto de la colaboración y los términos concretos en que la misma se va a llevar a cabo con la consiguiente asunción de obligaciones por parte de la entidad colaboradora.

Como derecho de la entidad colaboradora cabe mencionar, por lo novedoso con respecto a la regulación del artículo 81 del TRLGP, que entre los extremos a consignar se contempla la “compensación económica que en su caso se fije a favor de a entidad colaboradora”.

Para el caso de que una corporación local asuma esta condición es interesante resaltar que, al no integrarse estos fondos en el patrimonio de la entidad colaboradora, el tratamiento contable correcto será la utilización de la contabilidad extrapresupuestaria, proponiéndose como cuenta, para el registro de los ingresos y de los pagos, la 519, “Otros acreedores no presupuestarios”.

4.4. Singularidades del régimen aplicable a las personas jurídicas privadas

El artículo 16.5 de la LGS dispone que cuando las entidades colaboradoras sean personas sujetas a Derecho privado, “se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no-discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio, salvo que,

por el objeto de la colaboración, resulte de aplicación plena el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio”. Por razones de analogía, será de aplicación la regulación de los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios regulados en el título IV del libro II del TRLCAP.

El contrato, que incluirá necesariamente el contenido mínimo previsto en el apartado 3 del artículo 16 (así como el que resulte preceptivo de acuerdo con la normativa reguladora de dichos contratos administrativos), deberá hacer mención expresa al sometimiento del contratista al resto de las obligaciones impuestas a las entidades colaboradoras por la LGS.

5. El régimen singular de las asignaciones a los grupos políticos de las corporaciones locales

Entre los supuestos de subvención expresamente excluidos por el artículo 4 de la LGS de su ámbito de aplicación, se encuentran las asignaciones concedidas a los grupos políticos de las corporaciones locales, que se regirán –según la letra d) de dicho artículo– “por su propia normativa”.

Estas asignaciones reciben en dicha letra d) el mismo tratamiento excluyente que las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, del Senado, y de las distintas asambleas autonómicas, a las que serán de aplicación sus respectivos reglamentos.

Pues bien, la normativa actualmente aplicable a esta modalidad de subvenciones se encuentra en el artículo 73, apartado 3, de la LRRL. Dicho apartado fue introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, en el marco del denominado Pacto Local. Muy recientemente, la Ley de modernización del gobierno local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre) cubre una importante laguna regulando el estatuto de los llamados “miembros no adscritos”.

La regulación introducida por la citada Ley 11/1999 vino a superar el régimen de ayudas no dinerarias (“apoyo administrativo”, cesión de locales...), contemplado en los artículos 27 y 28 del ROF, que tantos problemas aplicativos ocasionó en las corporaciones locales, preceptos que, por otra parte, mantienen su vigencia.

Del análisis del aludido artículo 73.3 de la LRRL, podemos extraer las notas básicas que singularizan estas asignaciones.

1.º. La asignación a los grupos es potestativa (“el Pleno [...] podrá asignar a los grupos [...]”).

2.º. Si se implanta, no podrá excluirse a ningún grupo político, ni tampoco a ningún miembro no adscrito. Respecto de éstos, la reciente reforma limita sus derechos económicos en el sentido de que “no podrán ser

superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia”, habiendo de precisarse en el reglamento orgánico de la corporación.

3.º. Con carácter general, la dotación económica a cada grupo deberá contar con un componente fijo y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos.

4.º. Estas asignaciones son auténticas subvenciones, en las que concurren los requisitos que, según el artículo 2.1 de la LGS, delimitan materialmente esta figura. Por tanto, su imputación presupuestaria se efectuará al capítulo 4 del estado de gastos, siendo el concepto económico idóneo –a falta de uno específico, el 489, “Otras transferencias a instituciones sin fines de lucro”.

5.º. Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica –no se detalla nada más– y rendir cuentas de su empleo, pero sólo cuando el Pleno lo pida. Esta última prescripción –de que el grupo sólo debe rendir cuenta cuando el Pleno lo pida– supone una derogación de lo establecido, con carácter general, por el artículo 170.2 de la LRHL, antes citado porque el hecho de que se establezca una regulación específica para la rendición de cuentas de estas subvenciones implica la derogación para ellas de la regulación general.

6.º. Dado que el grupo carece de personalidad jurídica, lo que no obsta para que se le asigne un NIF, los destinatarios de la subvención serán solidariamente todos los miembros del grupo por aplicación analógica de la regulación que para las agrupaciones sin personalidad jurídica efectúa el artículo 11.3 de la LGS, antes comentado (véase el apartado 3.2). Por tanto, del empleo de los caudales públicos para fines distintos de los señalados en el artículo 73.3 de la LRBRL, o de la no-rendición de cuentas cuando lo solicite el Pleno, responderán todos los miembros del grupo.

7.º. La última de las singularidades reside en la prohibición legal de que “puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial”.

Empezando por la segunda, entendemos que tiene su razón de ser en la carencia de personalidad del grupo y en su duración temporal, puesto que, terminado el mandato y renovada la corporación, los nuevos grupos que se constituyan no guardan relación con los anteriores, aunque tengan la misma denominación y procedencia de partido político.

Más problemas suscita la interpretación de la primera limitación: la prohibición de que se destine al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servi-

cio de la corporación. Nótese que lo prohibido no es la contratación de personal, sino “el pago de remuneraciones de personal [...] al servicio de la corporación”, o sea, retribuir a personal funcionario o laboral que ya está “en la nómina”, por decirlo coloquialmente, de la propia corporación. Por tanto, coincidimos con Ballesteros Fernández,³ quien sostiene que “la redacción del precepto, interpretada, *a sensu contrario*, implica que el grupo puede contratar personal externo al ayuntamiento para asesoramiento, trabajos auxiliares y, aún, de limpieza del local propio. El Estatuto de los trabajadores considera empresario a las personas físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios, por lo que el grupo, aun careciendo de personalidad y aún sin constituirse en comunidad de bienes, puede formalizar los contratos de trabajo, respondiendo solidariamente sus miembros frente a los trabajadores de las consecuencias del contrato celebrado”.

6. Las subvenciones a las asociaciones de vecinos

Las ayudas económicas son uno de los diversos medios de fomento del asociacionismo de vecinos que la ley promueve como un instrumento para favorecer la participación ciudadana en el gobierno local. Se regulan en el capítulo IV –“Información y participación ciudadana”– del título V de la LRBRL, formado por los artículos 69 a 72. En dicho capítulo también ha incidido de forma notable la reciente Ley 57/2003, antes referida, potenciando la participación vecinal, si bien no altera la escueta referencia que el artículo 72 –no modificado– hace al “acceso a las ayudas económicas de las corporaciones locales” como medio para la realización de sus actividades.

Ciñéndonos al estricto ámbito que nos ocupa, en el marco de estas jornadas sobre la Ley general de subvenciones y las corporaciones locales, diremos que el mencionado artículo 72 de la LRBRL fue desarrollado reglamentariamente en este punto por el artículo 232 del ROF. Debe recordarse que la normativa de este reglamento en todo lo referente a la información y participación ciudadana es supletoria de la que pueda establecer cada corporación en sus respectivos reglamentos orgánicos, según el criterio manifestado por la Dirección General de Administración Local en la resolución interpretativa dictada en fecha 27 de enero de 1987.

Lo que no ofrece dudas es la plena aplicabilidad de los preceptos de la LGS a las subvenciones, en metálico, precisémoslo, que puedan ser otorgadas a las asociaciones de vecinos.

3. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. Voz “Grupos políticos municipales”, del *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, Ed. La Ley, 2.ª edición, Madrid, 2003, pág. 1628.

Estas asociaciones tendrán la condición de beneficiarios, siéndoles de específica aplicación la previsión contenida en el apartado 2 del artículo 11 para los supuestos de personas jurídicas. Nos remitimos a lo ya expuesto al respecto en el punto 3.2.A. Para garantizar la máxima objetividad en la distribución de estas subvenciones, las bases reguladoras habrán de valorar predominantemente su representatividad, su grado de interés o utilidad pública o su capacidad de autofinanciación, entre otros criterios.

Estas asociaciones se rigen sin especialidad alguna por la ya mencionada Ley orgánica del derecho de asociación (Ley 1/2002, de 22 de marzo), pudiendo ser declaradas de utilidad pública (artículo 72 de la LRRL en relación con los artículos 32 y siguientes de la ley orgánica), con arreglo al procedimiento establecido en la misma.

En cuanto a los demás aspectos –gestión y justificación de los fondos, sometimiento a comprobación y control financiero, etc.– será de aplicación la LGS, bien entendido que ni las responsabilidades que puedan imputarse a los asociados ni las obligaciones documentales, contables o de otro orden que se impongan a las asociaciones perceptores pueden exceder, a mi entender, del marco normativo que delimita la referida Ley orgánica del derecho de asociación. ■