

11. Transferencias y Subvenciones

José Javier Muñoz Casas

Interventor Jefe del Área de Asistencia y Modernización Local de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. Introducción: las transferencias.
2. Las subvenciones: concepto y regulación.
3. Requisitos para que una entidad local pueda conceder subvenciones.
4. Requisitos para obtener la condición de beneficiario de una subvención.
5. Requisitos especiales para que una entidad local pueda ser beneficiaria de subvenciones.
6. El procedimiento de concesión de subvenciones mediante concurrencia competitiva.
7. La concesión directa de subvenciones.
8. Justificación de las subvenciones.
9. Pago de las subvenciones.
10. Reintegro de subvenciones.
11. Infracciones y sanciones en materia de subvenciones.
12. Disponibilidad de los créditos presupuestarios financiados con subvenciones.
13. Las subvenciones y la regla de gasto.
14. Las subvenciones en materia de cooperación a los municipios y la Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación Provincial de Zaragoza.
15. Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con fondos de la Unión Europea.
16. Los controles sobre las subvenciones.
17. Las transferencias de financiación.
18. Preguntas habituales sobre subvenciones.
18. Preguntas habituales sobre subvenciones.

1. INTRODUCCIÓN: LAS TRANSFERENCIAS

Las transferencias son entregas de fondos públicos por parte de un sujeto concedente, que es una Administración pública, a favor de un sujeto beneficiario que es otra Administración Pública o una persona física o jurídica privada.

En términos contables son desplazamientos patrimoniales que suponen un aumento del patrimonio neto del beneficiario de las mismas y, simultáneamente, una correlativa disminución del patrimonio neto del concedente.

Las transferencias tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios.

El dato de que las transferencias no tengan contrapartida directa las diferencia de los contratos.

Por otra parte, el que no tengan contrapartida no significa que no estén sujetas a ciertas obligaciones y al cumplimiento de determinadas condiciones por parte del receptor, como veremos que ocurre en el caso de las subvenciones.

En términos presupuestarios las transferencias son un gasto para el concedente y un ingreso para el beneficiario.

Atendiendo al criterio de su afectación al cumplimiento de un fin concreto y a la necesidad de su justificación, se distinguen las transferencias de financiación global (financian operaciones o actividades no singularizadas y no requieren justificación) y las subvenciones (están afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico y requieren justificación).

Los capítulos 4 y 7 del presupuesto de un Ayuntamiento, que se denominan «transferencias corrientes» y «transferencias de capital», respectivamente, contienen tanto transferencias de financiación como subvenciones. Tanto en ingresos como en gastos, ya que para la entidad que entrega los fondos es presupuesto de gastos y para la que recibe los fondos es presupuesto de ingresos.

Las transferencias corrientes (capítulo 4 del presupuesto) financian gasto corriente o financian globalmente todo el presupuesto. Las transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto) financian gasto de capital o gasto por operaciones financieras (capítulos 6, 7, 8 y 9 del presupuesto de gastos).

2. LAS SUBVENCIONES: CONCEPTO Y REGULACIÓN

La subvención se puede definir como la aportación que realiza una Administración Pública para financiar con sus fondos públicos actividades y gastos que lleva a cabo una persona física o jurídica privada u otra Administración Pública que es el beneficiario y que queda obligado a justificar el destino que ha dado a esos fondos.

La Ley define la subvención como toda disposición dineraria realizada por las Administraciones Públicas a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran

establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Las subvenciones se encuentran reguladas tanto en la normativa estatal como en la normativa autonómica de Aragón.

Son normas estatales la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley.

La norma aragonesa es la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. Las disposiciones contenidas en esta ley son de aplicación a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como a sus organismos autónomos y entidades de Derecho Público.

Las transferencias de financiación son diferentes de las subvenciones y están excluidas del ámbito de aplicación tanto de la Ley de Subvenciones estatal como de la aragonesa. Se trata de las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre entidades comprendidas dentro de un mismo presupuesto general, por ejemplo la transferencia de un Ayuntamiento a su organismo autónomo dependiente para financiar su actividad.

3. REQUISITOS PARA QUE UNA ENTIDAD LOCAL PUEDA CONCEDER SUBVENCIONES

3.1. El plan estratégico de subvenciones

Los órganos de las Administraciones públicas 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.

El plan estratégico de subvenciones «tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial» (Jurisprudencia del Tribunal Supremo).

3.2. Las bases reguladoras

Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión.

Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales 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. Lo que significa que las entidades locales deben aprobar una o varias ordenanzas que contengan las bases reguladoras con arreglo al procedimiento general de aprobación de ordenanzas previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La aprobación de las ordenanzas corresponde al Pleno de la Corporación.

Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sin perjuicio de los sistemas de publicidad de las subvenciones que se realizan por medio de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

3.3. Las convocatorias

Los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva exige la aprobación previa de una convocatoria que deberá ajustarse a las normas de la ordenanza general de subvenciones o de las ordenanzas específicas, en su caso.

La convocatoria deberá publicarse en la BDNS y un extracto de la misma, en el *Boletín Oficial del Estado*.

3.4. Otros requisitos

Adicionalmente, el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) La competencia del órgano administrativo concedente.
- b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de 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.
- e) La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.

3.5. Órgano competente para la concesión de subvenciones

Conforme a lo previsto en el artículo 10 de la LGS, la competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.

De acuerdo con la normativa estatal de régimen local, el Alcalde o Presidente de las Entidades Locales tiene competencia en aquellas materias que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales. En virtud de esa «competencia residual» serían los Alcaldes o Presidentes los órganos competentes para la concesión de subvenciones (art. 21 y 34 de la Ley 7/1985).

En el caso de Aragón, la legislación autonómica de régimen local atribuye expresamente la competencia a los Presidentes de las Entidades Locales (art. 182.1 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón).

4. REQUISITOS PARA OBTENER LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO DE UNA SUBVENCIÓN

Se regulan en el artículo 13 de la Ley General de Subvenciones y en los artículos 18 a 29 del Reglamento de esa Ley.

Podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurran las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

No podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora:

- a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme a la pena de pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas o por delitos de prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales o delitos urbanísticos.
- b) Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en concurso, salvo que en este haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

c) Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración.

d) Estar incurso la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule estas materias.

e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente.

f) Tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal.

g) No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones en los términos que reglamentariamente se determinen.

h) Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a esta u otras leyes que así lo establezcan.

i) No podrán acceder a la condición de beneficiarios 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, previstas en el artículo 11.3 de la Ley, cuando concurra alguna de las prohibiciones anteriores en cualquiera de sus miembros.

j) Las prohibiciones de obtener subvenciones afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquellas.

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 Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

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 racionales de ilicitud penal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.4 de la Ley Orgánica 1/2002, en tanto no recaiga resolución judicial firme en cuya virtud pueda practicarse la inscripción en el correspondiente registro.

5. REQUISITOS ESPECIALES PARA QUE UNA ENTIDAD LOCAL PUEDA SER BENEFICIARIA DE SUBVENCIONES

El artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón prevé que cuando el beneficiario de una subvención sea una entidad local, esta debe acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón de acuerdo con la normativa aplicable, debe haber adoptado medidas de racionalización del gasto y debe haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores.

Estar al día en la obligación de rendir cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón implica tener presentada la última la cuenta general cuyo plazo esté vencido, además de haber cumplido con la presentación de las cuentas de los años anteriores. Debe recordarse que conforme a lo previsto en el artículo 10.2 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, las Cuentas de las corporaciones locales habrán de presentarse antes del 15 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refieran.

El deber de haber adoptado medidas de racionalización del gasto no está regulado como tal en ninguna norma. El artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, indica que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público», pero esta previsión legal no se traduce en una obligación concreta. Por lo tanto, la previsión de la Ley de Subvenciones de Aragón, a estos efectos, es un deber formal sin efectos prácticos.

El deber de haber presentado planes económico-financieros en el caso de que las cuentas presenten desequilibrios hay que entenderlo referido al artículo 21 de la citada Ley Orgánica 2/2012, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto, la Administración inculpidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento del objetivo o de la regla de gasto.

6. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES MEDIANTE CONCURRENCIA COMPETITIVA

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva.

Los principios generales de gestión de las subvenciones públicas (publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación) solo se cumplen plenamente en el procedimiento de concurrencia competitiva.

La concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor.

La Ley de Subvenciones de Aragón contiene especialidades respecto a este órgano colegiado. La comisión de valoración, formada por al menos tres miembros, realizará el examen de las solicitudes y elaborará un informe en el que figurarán la aplicación de los criterios de valoración y el orden preferente resultante. No podrán formar parte de la comisión de valoración los cargos electos y el personal eventual, sin perjuicio de la composición que se derive de la normativa comunitaria aplicable.

7. LA CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES

Como se ha dicho anteriormente, los principios generales de gestión de las subvenciones públicas solo se cumplen plenamente en el procedimiento de concurrencia competitiva. Por eso la concesión directa exige razones de interés público que justifiquen la no aplicación de los principios generales. La elección entre concurrencia competitiva y concesión directa no es una alternativa discrecional. Deben cumplirse los requisitos previstos en la Ley.

Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos de las entidades locales.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les 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.

La Ley aragonesa exige que «antes de dictar la orden de concesión o de aprobar la redacción definitiva del convenio, la propuesta de concesión deberá ser objeto de informe por parte de una comisión técnica compuesta por tres funcionarios del área funcional que corresponda, que se pronunciará sobre el expediente. Si la propuesta de concesión o el órgano que deba resolver se apartan del informe emitido por la comisión técnica, deberán motivarlo en el expediente».

Las Ley de Subvenciones de Aragón determina también que «un mismo beneficiario no podrá percibir una subvención directa de carácter nominativo y una subvención en concurrencia competitiva para un mismo objeto o actividades accesorias del mismo».

8. JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública.

La forma de la cuenta justificativa vendrá determinada por las correspondientes bases reguladoras.

En Aragón la presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

La cuenta justificativa contendrá, con carácter general, una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos y, además, una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas.

Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa. Podrán ser documentos equivalentes si existen gastos de personal las nóminas y los boletines de cotización a la seguridad social. Si se trata de la adquisición de bienes inmuebles, el documento justificativo podrá ser la escritura pública.

Es importante entender que las subvenciones tienen dos aspectos o vertientes, el de la actividad y el del gasto. En el momento de solicitar y conceder una subvención es fundamental que se explicite qué actividad o proyecto se subvenciona y en qué gastos se pretende incurrir, para que, posteriormente, en justificación puedan acreditarse ambas cuestiones. Un ejemplo de estos aspectos sería un curso de formación. La actividad es el curso. El gasto, que ha debido concretarse en la solicitud y en la concesión, podrá consistir en las nóminas y cotizaciones de personal propio fijo o contratado temporal para la actividad o podrá ser la factura de una empresa externa contratada para impartir el curso. En la justificación se debe acreditar tanto la celebración del curso como el gasto en que se ha incurrido. No hay actividad o proyecto sin gasto y no puede haber subvención sin actividad o proyecto.

Transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, este requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada a los efectos previstos en este Capítulo. La falta de presentación de la justificación en el plazo establecido en este apartado llevará consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la Ley General de Subvenciones. La presentación de la justificación en el plazo adicional establecido en este apartado no eximirá al beneficiario de las sanciones que, conforme a la Ley General de Subvenciones, correspondan.

9. PAGO DE LAS SUBVENCIONES

Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

La realización de pagos a cuenta, así como el régimen de garantías, deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención.

Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

La posibilidad de realizar pagos anticipados permite distinguir entre subvenciones prepagables y pospagables, dependiendo de que el pago sea anterior o posterior a la justificación. Las subvenciones que concede la Diputación Provincial de Zaragoza a los Ayuntamientos son siempre prepagables a fin de evitar que se tengan que adelantar los fondos.

Quedan exonerados de la constitución de garantía, salvo previsión expresa en contrario en las bases reguladoras:

—Las Administraciones Públicas, sus organismos vinculados o dependientes y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, así como análogas entidades de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

—Los beneficiarios de subvenciones concedidas por importe inferior a 3.000 euros, con alguna excepción.

—Las entidades que por Ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos ante las Administraciones Públicas o sus organismos y entidades vinculadas o dependientes.

—Las entidades no lucrativas, así como las federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas, que desarrollen proyectos o programas de acción social y cooperación internacional.

10. REINTEGRO DE SUBVENCIONES

Se regula en los artículos 36 a 43 de la Ley General de Subvenciones, en los artículos 91 a 101 del Reglamento de esa Ley y en los artículos 42 a 50 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Los beneficiarios de una subvención que incumplan las obligaciones que se les imponían en el acuerdo o resolución de concesión deberán reintegrar los importes recibidos así como satisfacer los intereses de demora devengados.

Si la subvención no se había percibido todavía, las causas de reintegro implican la pérdida del derecho al cobro de la subvención.

Las principales causas de reintegro son:

—La obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido.

—El incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.

—El incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente. No obstante, tal y como se ha visto anteriormente la falta de justificación en plazo no implica el reintegro de la subvención automáticamente, pues la Administración debe requerir al beneficiario para que justifique en el plazo improrrogable de quince días.

En aplicación del principio de proporcionalidad, cuando el cumplimiento por el beneficiario se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por estos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios previstos en las bases reguladoras, es decir, podrá graduarse la cantidad a reintegrar.

El interés de demora aplicable en materia de subvenciones será el interés legal del dinero incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente.

La Ley de Subvenciones de Aragón contiene especialidades en relación al procedimiento de reintegro. Antes de formular la propuesta de resolución, el instructor lo pondrá en conocimiento de una comisión técnica compuesta por tres funcionarios del área funcional que corresponda, que emitirá un informe sobre la misma. Si la propuesta de resolución o el órgano que deba resolver sobre el reintegro se apartan del informe emitido por la comisión técnica, deberán motivarlo en el expediente.

Cuando el beneficiario de una subvención es un Ayuntamiento, el incumplimiento de la normativa de contratación a la hora de ejecutar el proyecto o actividad puede llegar a determinar el reintegro de la subvención. Tanto en el ámbito de la subvenciones financiadas con fondos europeos, como en las subvenciones del Gobierno de Aragón y de la Diputación Provincial de Zaragoza, se fijan criterios de corrección financiera para determinar el porcentaje de reintegro en estos casos, en función de la gravedad del incumplimiento.

11. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE SUBVENCIONES

Se regulan en los artículos 52 a 69 de la Ley General de Subvenciones, en los artículos 102 y 103 del Reglamento de esa Ley y en los artículos 59 a 76 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Constituyen infracciones administrativas en materia de subvenciones las acciones y omisiones tipificadas en la Ley y serán sancionables incluso a título de simple negligencia.

En los supuestos en que la conducta pudiera ser constitutiva de delito, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal. La pena impuesta por la autoridad judicial excluirá la imposición de sanción administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito, la Administración iniciará o continuará el expediente sancionador con base en los hechos que los tribunales hayan considerado probados.

La Ley clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves.

Son ejemplos de infracciones leves: la presentación fuera de plazo de las cuentas justificativas de la aplicación dada a los fondos percibidos y la presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas.

Son ejemplos de infracciones graves: el incumplimiento de la obligación de comunicar al órgano concedente la obtención de otras subvenciones para la misma finalidad y la falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos una vez transcurrido el plazo adicional de presentación previsto en el artículo 70 del Reglamento.

Son ejemplos de infracciones muy graves: la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado y la no aplicación, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida.

Las infracciones en materia de subvenciones se sancionarán mediante la imposición de sanciones pecuniarias y, cuando proceda, de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones pecuniarias podrán consistir en multa fija o proporcional. La sanción pecuniaria proporcional se aplicará sobre la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.

La multa fija estará comprendida entre 75 y 6.000 euros y la multa proporcional puede ir del tanto al triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada o, en el caso de entidades colaboradoras, de los fondos indebidamente aplicados o justificados. La Ley establece los criterios para graduar las sanciones y las cuantías de las multas para las diferentes infracciones leves, graves y muy graves.

La multa pecuniaria será independiente de la obligación de reintegro y para su cobro resultará de aplicación el régimen jurídico previsto para los ingresos de derecho público, es decir, puede llegarse incluso al cobro por vía de apremio.

Las sanciones no pecuniarias, que se podrán imponer en caso de infracciones graves o muy graves, podrán consistir en la pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos.

12. DISPONIBILIDAD DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS FINANCIADOS CON SUBVENCIONES

La disponibilidad de los créditos financiados total o parcialmente con subvenciones queda condicionada, en todo caso, a la existencia de documentos fehacientes que acrediten los compromisos firmes de aportación. Esto significa que si un Ayuntamiento ha presupuestado un gasto que se financia con una subvención solicitada pero todavía no concedida, los créditos quedan indisponibles hasta la concesión de la subvención, lo que implica que no se puede iniciar el gasto.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha venido a solucionar en parte los problemas prácticos que a veces existían en los Ayuntamientos como consecuencia de la indisponibilidad de los créditos. El apartado 2 de la disposición adicional tercera prevé que «se podrán tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente». Lo que abre la posibilidad para los Ayuntamientos de contratar anticipadamente los gastos que se van a financiar con subvenciones sin necesidad de esperar a la notificación formal de la concesión de la subvención. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la adjudicación está sometida a la condición suspensiva de la concesión de la subvención.

13. LAS SUBVENCIONES Y LA REGLA DE GASTO

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a efectos de la regla de gasto excluye para su cálculo la parte del gasto financiado con fondos finalistas (subvenciones) procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas. Se reduce la parte del gasto que se financia con subvenciones aun cuando los fondos se perciban en un ejercicio distinto al de realización del gasto.

Por el contrario, las transferencias de financiación no producen ningún efecto respecto a la regla de gasto por no ser finalistas. Al no estar afectadas a ningún gasto en concreto no es posible descontar ninguna cantidad del gasto computable total.

14. LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE COOPERACIÓN A LOS MUNICIPIOS Y LA ORDENANZA GENERAL DE SUBVENCIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA

La disposición adicional octava de la Ley General de Subvenciones, que se denomina «Subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales» y que tiene carácter básico, determina que las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley.

La normativa específica en materia de cooperación municipal se encuentra recogida en las normas generales de Régimen Local, estatales y autonómicas, así como en las normas reglamentarias que regulan los Planes Provinciales de Obras y Servicios. Estas normas no contienen una regulación completa de las subvenciones en materia de cooperación.

Por todo ello, la Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación Provincial de Zaragoza es aplicable a las subvenciones que conceda en materia de asistencia y cooperación a los municipios a falta de otra normativa.

Contiene un régimen diferenciado para las subvenciones de las que son beneficiarias las entidades locales de la provincia, principalmente en los aspectos que se explican en los siguientes apartados.

14.1 Exclusión de la aplicación de determinados requisitos

De conformidad con lo previsto en la normativa básica estatal reguladora de las subvenciones públicas, en aquellas que conceda la Diputación Provincial en funciones de asistencia y cooperación municipal, se excluye la aplicación de los siguientes requisitos:

a) Encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o no ser deudor por resolución de procedencia de reintegro, salvo que una norma específica lo exija y sin perjuicio de la facultad de compensación de deudas entre las entidades locales y la Diputación Provincial de Zaragoza.

b) En el supuesto de adquisición de bienes inmuebles, el certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial, podrá ser sustituido por informe pericial emitido por personal municipal competente o por profesionales contratados al servicio del Ayuntamiento con titulación suficiente que les capacite para esa finalidad.

c) En el caso de adquisición de bienes inscribibles en un registro público cuando estos vayan a tener la calificación de bienes de dominio público, no será necesario hacerse constar en la escritura la afectación a su destino, así como el importe de la subvención concedida, ni la inscripción de estos extremos en el registro público correspondiente, sin perjuicio de la obligación de destinar los bienes al fin concreto para el cual se concedió la subvención al menos durante cinco años.

14.2 Porcentaje de financiación de las actividades subvencionadas

Por imposición de la Ley de Subvenciones de Aragón como regla general solo se podrá financiar hasta el 80% de la actividad subvencionable. Sin embargo, las subvenciones que se concedan a los municipios y otras entidades locales de la provincia en funciones de asistencia y cooperación podrán alcanzar hasta el 100% del coste de la actividad subvencionada.

14.3 Intereses de demora por reintegros de sobrantes

El reintegro de los importes sobrantes de los anticipos de subvenciones a favor de Entidades Locales no generará intereses de demora, asumiéndose por parte de la Diputación en concepto de costes financieros implícitos en funciones de cooperación y asistencia a los municipios, siempre que no se haya producido un incumplimiento por parte de la entidad local beneficiaria que tenga la calificación de infracción de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Subvenciones.

15. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA

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 aquellas.

Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en la Ley General de Subvenciones tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

16. LOS CONTROLES SOBRE LAS SUBVENCIONES

Las subvenciones están sujetas a control interno, a control externo por órganos fiscalizadores y a control jurisdiccional.

16.1 Control interno

Las subvenciones están sujetas a control interno de la misma manera que lo está cualquier otra actuación administrativa que tenga contenido económico, es decir, que implique gastos u obligaciones.

El artículo 51.4 de la Ley de Subvenciones de Aragón describe el control de subvenciones señalando que podrá consistir en:

- a) El examen de los expedientes tramitados por la Entidad local, en sus distintas fases de autorización, disposición y obligación del gasto.
- b) El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- c) El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- d) La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- e) La comprobación material de las inversiones financiadas.
- f) Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.
- g) Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas.

En la actualidad deben tenerse en cuenta las normas que contiene el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

El control interno se ejercerá por el órgano interventor mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

La función interventora tiene por objeto controlar los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El control financiero se realiza a través de técnicas de auditoría y se somete en lo correspondiente a su procedimiento y formalización, a lo determinado en la Ley General de Subvenciones estatal y en la Ley de Subvenciones de Aragón.

La Ley permite la contratación de la colaboración para la realización de controles financieros de subvenciones con auditores privado, pero quedan reservadas a los órganos de control interno las actuaciones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas.

16.2 Control externo por órganos fiscalizadores

Las subvenciones también están sujetas a la fiscalización de los órganos de control externo, es decir, el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Aragón en el ámbito de esta Comunidad Autónoma.

16.3 Control jurisdiccional

Finalmente, las subvenciones están sometidas asimismo al control de los órganos jurisdiccionales.

La Jurisdicción contencioso administrativa controla la legalidad de la actuación administrativa en materia de subvenciones. Cabe la interposición de recurso contencioso administrativo contra los actos expresos y presuntos que pongan fin a la vía administrativa en relación a las subvenciones.

La responsabilidad en materia de subvenciones, en el caso de delitos, se exige por la jurisdicción penal.

17. LAS TRANSFERENCIAS DE FINANCIACIÓN

Tal y como se ha señalado en el segundo epígrafe de esta parte de la Guía, las transferencias de financiación son diferentes de las subvenciones y están excluidas del ámbito de aplicación tanto de la Ley de Subvenciones estatal como de la aragonesa. Se trata de las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre entidades comprendidas dentro de un mismo presupuesto general.

17.1 La participación de los municipios en los ingresos del Estado

Se regula en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), capítulos III y IV del Título II, artículos 111 a 126. Estas normas son objeto de desarrollo anual por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con las directrices recogidas en el citado texto refundido.

El actual sistema de participación de los municipios en los impuestos del Estado se basa en dos regímenes distintos de participación: sistema general y sistema de cesión de impuestos y fondo complementario.

Este último sistema se aplica a los municipios que sean capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma, y a los que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. En la provincia de Zaragoza solo se aplica al municipio de Zaragoza capital. El resto de municipios de la provincia perciben la participación con arreglo al sistema general cuyos criterios de reparto son el número de habitantes de derecho de cada municipio (75%), el esfuerzo fiscal medio de cada municipio (12,5%) y el inverso de la capacidad tributaria (12,5%).

La participación evoluciona con arreglo a un índice que se determina en función del incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado.

Se reciben entregas a cuentas mediante pagos mensuales equivalentes a la dozava parte del montante global que resulta de la aplicación de las normas recogidas en la Ley de presupuestos. Posteriormente se practica una liquidación definitiva, una vez conocido el índice de evolución de los ingresos del Estado.

La participación en los impuestos del Estado constituye la garantía para la satisfacción de determinadas deudas de las entidades locales, tales como, las deudas contraídas con el Estado y con la Seguridad Social, o las deudas derivadas de mecanismos extraordinarios de financiación. Esto significa que si un Ayuntamiento debe, por ejemplo, a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o a la Seguridad Social, verá retenida parte de la participación, como regla general el 50%, para satisfacer dichas deudas.

En el supuesto de que las Entidades locales incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda la información relativa a la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada ejercicio, se procederá a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente al que corresponda aquella liquidación, y hasta que se produzca la citada remisión, el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que les corresponda.

Asimismo, en el supuesto de que las Entidades Locales incumplan la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la cuenta general, se podrá retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda, y hasta que se considere cumplida tal obligación de remisión.

17.2 El Fondo de Cooperación Municipal de Aragón

La regulación vigente del Fondo de Cooperación Municipal se encuentra en el artículo 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Al igual que la participación en los impuestos del Estado, este Fondo es una transferencia de financiación excluida del ámbito de aplicación de las Leyes de Subvenciones estatal y autonómica.

El Fondo de Cooperación Municipal, de carácter incondicionado, tiene por objeto contribuir al equilibrio económico de los municipios de la Comunidad Autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad. La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma establece anualmente la cuantía de su dotación.

Sus destinatarios serán los municipios aragoneses, excluidos Huesca, Teruel y Zaragoza.

El apartado 4 del citado artículo 262 señala que el Fondo «tendrá carácter incondicionado, pudiendo los municipios destinar su importe, una vez incorporado a su presupuesto, a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia». Esta expresión legal es técnicamente incorrecta pudiendo llevar a una interpretación equivocada. El hecho de que el fondo sea incondicionado significa que financia globalmente el presupuesto y no puede financiar nada en concreto, ninguna obra o servicio. De conformidad con lo previsto en el artículo 165.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, los recursos de las entidades locales se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados. El artículo 10.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, añade que «solo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes». En conclusión, el Fondo de Cooperación Municipal financia globalmente el presupuesto de los Ayuntamientos aragoneses y no puede afectarse a ninguna obra o servicio concreto.

La distribución del Fondo se efectúa de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

–El 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.

–El 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.

El Fondo de Cooperación Municipal será sustituido por el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que se comenta en el siguiente apartado y cuya regulación se encuentra en tramitación en las Cortes de Aragón a la fecha de cierre de esta Guía.

17.3 El Fondo Aragonés de Financiación Municipal

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, a la fecha de cierre de esta Guía se ha presentado en las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. Este Fondo viene a sustituir al Fondo de Cooperación Municipal con un régimen jurídico diferente.

El Fondo Aragonés de Financiación Municipal tendrá también la naturaleza de transferencia de financiación y carácter incondicionado.

Son destinatarios del Fondo Aragonés de Financiación Municipal todos los municipios de Aragón que cumplan los siguientes requisitos en los plazos legalmente establecidos: a) Rendir sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón.

b) Estar al corriente en los deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma. La verificación del cumplimiento de este requisito, se entiende referida al ejercicio anterior al de la liquidación del Fondo.

En el supuesto de que los municipios incumplan alguno de los citados requisitos, el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de régimen local acordará la retención del importe de las liquidaciones trimestrales de la participación en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que les corresponda, hasta que se proceda al cumplimiento de los mismos. Si con anterioridad al primer día hábil del mes de diciembre no se ha regularizado la situación que motivó la retención, se producirá la pérdida del derecho a la participación desde el mes en el que se haya producido la retención hasta el 31 de diciembre del mismo ejercicio.

Los municipios sancionados por la comisión de infracciones en materia de memoria democrática, conforme a su normativa específica, perderán el derecho a participar en el Fondo por un período máximo de dos, tres o cinco años en caso de infracciones leves, graves o muy graves, respectivamente cuando dicha sanción se haya impuesto en la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador instruido al efecto y sea firme la misma.

El proyecto de Ley prevé una dotación inicial mínima del Fondo que se distribuirá con los siguientes criterios. En el primer ejercicio de aplicación de la Ley se percibirán, como mínimo, los siguientes importes: a) Municipio de Zaragoza: 8.000.000,00 euros. b) Municipio de Huesca: 1.000.000,00 euros. c) Municipio de Teruel: 700.000,00 euros. d) Resto de Municipios: 20.950.000,00 euros.

La dotación inicial mínima de los municipios que no son capital de provincia se distribuirá anualmente, de acuerdo a las siguientes reglas:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

—El 75%, en proporción al número de habitantes de cada municipio.

—El 25% restante, en función de la existencia en cada municipio de núcleos de población habitados separados excluido el que ostenta la capitalidad, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.

El incremento de la dotación mínima inicial del Fondo se distribuirá entre los municipios, conforme a criterios de esfuerzo fiscal, población, ordenación territorial y ordinalidad.

17.4 Las aportaciones de los municipios a sus entes dependientes

El artículo 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, determina que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esa ley las aportaciones dinerarias que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública. Estas aportaciones son transferencias de financiación.

Los agentes que se integran en su Presupuesto General de un Ayuntamiento son las distintas entidades dependientes del mismo, si existen, puesto que en el caso de los municipios pequeños no suele existir ninguna entidad dependiente.

De acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se integran en el presupuesto general de una entidad local el presupuesto de la propia entidad y el de sus entidades dependientes ya sean organismos autónomos, entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. Se aprueban también dentro del presupuesto general los presupuestos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca mayoritariamente a la entidad local y los de las fundaciones públicas locales adscritas a una entidad local.

Por otra parte, según lo previsto en el artículo 122 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los consorcios deberán formar parte de los presupuestos de la Administración Pública de adscripción.

Como conclusión, puede afirmarse que son transferencias de financiación las aportaciones de los Ayuntamientos a sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios dependientes que, de un modo u otro, aprueban su presupuesto dentro del presupuesto general del Ayuntamiento.

17.5 Las aportaciones de los municipios aragoneses a las comarcas en que se integran

Se regulan en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón y en las Leyes de creación de cada una de las comarcas.

Estas aportaciones no tienen la naturaleza de subvención. Se trata de transferencias de financiación global.

De acuerdo con lo previsto en cada una de las Leyes de creación de las comarcas, que en todos los casos contienen la misma regulación en relación a esta materia, las aportaciones municipales, cuya cuantía global se fijará con arreglo al presupuesto aprobado por el Consejo Comarcal, se distribuirán entre los Municipios que la integran en función del número de ciudadanos y, en el caso de existir servicios de utilización potestativa, en función de los servicios prestados por la Comarca a cada municipio.

Las aportaciones a la Comarca tendrán la consideración de pagos obligatorios para los municipios integrantes de la misma. Dichas aportaciones se realizarán en la forma y plazos que determine el Consejo Comarcal.

Si algún municipio se retrasara en el pago de su cuota por plazo superior a un trimestre, el Presidente le requerirá su pago en un plazo de veinte días. Transcurrido dicho plazo sin haberla hecho efectiva, el Presidente podrá solicitar de los órganos de la Administración central, autónoma o provincial la retención de las cuotas pendientes con cargo a las transferencias de carácter incondicionado y no finalista que tuviere reconocidas el Ayuntamiento deudor para su entrega a la Comarca. Esta retención se considerará autorizada por los Ayuntamientos siempre que se acompañe la certificación reglamentaria de descubierto.

En la práctica la Administración central del Estado no acepta las solicitudes de retención, lo que supone incumplir la aplicación de una norma con rango de Ley que en ningún momento ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional y por lo tanto no ha sido declarada inconstitucional.

17.6 Las aportaciones estatutarias a mancomunidades y consorcios

17.6.1 Aportaciones a mancomunidades

Tal y como prevé el artículo 77.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, los municipios aragoneses tienen el derecho de asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia y la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito.

Conforme al artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, las Mancomunidades de Municipios tienen la condición de Entidades Locales.

Los estatutos de las mancomunidades, como norma básica de las mismas, habrán de regular necesariamente, entre otras materias, sus recursos económicos y las aportaciones y compromisos de los municipios que la formen.

En este sentido, la aportaciones de los municipios a las mancomunidades de las que formen parte tienen la naturaleza de transferencia de financiación que sirve para financiar globalmente el presupuesto de la mancomunidad y no son por tanto subvenciones.

17.6.2 Aportaciones a consorcios

El artículo 118.1 de la Ley define los consorcios como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Las aportaciones estatutarias a consorcios para financiar su funcionamiento son transferencias de financiación excluidas del ámbito de la normativa de subvenciones.

En el caso de consorcios adscritos a un Ayuntamiento los presupuestos del consorcio deben formar parte de su presupuesto general, motivo adicional para que las aportaciones constituyan transferencias de financiación.

17.7 Los Planes de Concertación de la Diputación Provincial de Zaragoza

Los denominados Planes Provinciales de Concertación Económica de la Diputación Provincial de Zaragoza no tienen la naturaleza de subvención, sino de transferencias de financiación incondicionadas.

Al tratarse de transferencias de financiación no pueden destinarse a gastos concretos ya que financian global y conjuntamente todo el presupuesto. En este sentido, el artículo 10.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, señala que «solo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes». Por ello los fondos de los Planes de Concertación no pueden servir para financiar modificaciones de crédito en los Ayuntamientos. Estos fondos tendrán efecto sobre el resultado del año y aflorarán en la liquidación mejorando el remanente de tesorería y el superávit presupuestario.

Al no tener la condición de subvenciones, los fondos de concertación no requieren justificación en cuanto a su destino. No obstante, para garantizar su ingreso en el presupuesto municipal, se exige una certificación que acredite que la aportación provincial del Plan se ha aplicado al estado de ingresos del presupuesto de la Entidad Local en el ejercicio de que se trate.

El Plan Unificado de Subvenciones (PLUS) de la Diputación Provincial de Zaragoza incluye también un Fondo de Concertación que no tiene naturaleza de subvención y que reúne las mismas características de los Planes de Concertación en cuanto a su carácter incondicionado.

18. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE SUBVENCIONES

1. ¿Puede el Alcalde de un Ayuntamiento conceder un donativo con cargo al presupuesto municipal?

La Ley General de Subvenciones y la Ley de Subvenciones de Aragón no contienen un precepto que expresamente prohíba los donativos, pero del contenido de estas Leyes y del concepto legal de subvención se desprende que el donativo no se contempla como una figura que puedan utilizar las Administraciones Públicas.

Más explícitamente, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, sí que se refiere a los donativos al señalar que «en ningún caso las subvenciones podrán responder a criterios de mera liberalidad, siendo nulos los acuerdos que las otorguen».

Si bien el donativo como tal no cabe, lo que sí cabría, en su caso, cumpliendo los requisitos de la Ley, sería la concesión de una subvención para una finalidad de interés público que deberá ser objeto de justificación.

2. ¿Se pueden destinar los fondos del Plan de Concertación de la Diputación Provincial de Zaragoza a la financiación de una obra municipal?

No. Los fondos de los Planes de Concertación de la Diputación Provincial de Zaragoza no son subvenciones, son transferencias de financiación incondicionadas. Este tipo de transferencias no se pueden afectar ni destinar a una finalidad concreta ya que financian globalmente todo el presupuesto. Estos planes mejoran las cifras de la liquidación del presupuesto: mayor superávit y remanente de tesorería positivo o menor déficit y remanente de tesorería menos negativo.

3. ¿Qué significa el requisito del artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón de estar al día en la obligación de rendir cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón?

El artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón prevé que cuando el beneficiario de una subvención sea una entidad local, esta debe acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón de acuerdo con la normativa aplicable.

El artículo 10 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, señala que «las Cuentas de las corporaciones locales habrán de presentarse antes del 15 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refieran».

Por lo tanto, el requisito se cumple si se tiene presentada la última la cuenta general cuyo plazo esté vencido.

Ejemplos: Si el requisito debe acreditarse el día 10 de octubre de 2018 valdrá con tener presentada la cuenta general del año 2016. Si el requisito debe acreditarse el día 16 de octubre de 2018 deberá estar presentada la cuenta general del año 2017.

4. ¿Qué significa el requisito del artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón de haber adoptado medidas de racionalización del gasto y de haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que las cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores?

El artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón prevé que cuando el beneficiario de una subvención sea una entidad local, esta debe haber adoptado medidas de racionalización del gasto y debe haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores.

El deber de haber adoptado medidas de racionalización del gasto no está regulado como tal en ninguna norma. El artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, indica que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público», pero esta previsión legal no se traduce en una obligación concreta. Por lo tanto, la previsión de la Ley de Subvenciones de Aragón, a estos efectos, es un deber formal sin efectos prácticos.

El deber de haber presentado planes económico-financieros en el caso de que las cuentas presenten desequilibrios hay que entenderlo referido al artículo 21 de la citada Ley Orgánica 2/2012, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto, la Administración inculpidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento del objetivo o de la regla de gasto.

De ello se deduce que la expresión de la Ley aragonesa «en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios» equivale a «en el caso de que se hubiera incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria o la regla de gasto». También debe deducirse que la norma que regula las subvenciones no puede ser más exigente que la propia Ley Orgánica 2/2012, en el sentido de que el deber de presentar planes se cumplirá en los casos y en los plazos que prevé la normativa de estabilidad.

Finalmente hay que tener en cuenta que ninguna norma prevé la aprobación de planes económico-financieros en el caso de que se acumulen deudas con proveedores, por lo que la previsión de la Ley no tiene tampoco ningún efecto práctico.

5. ¿Si un Ayuntamiento no justifica una subvención en el plazo que fijaba la convocatoria pierde automáticamente la subvención?

No. El artículo 70 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones prevé que transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, este requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada. La falta de presentación de la justificación ese plazo llevará consigo la exigencia del reintegro. La presentación de la justificación en ese plazo adicional no eximirá al beneficiario de las sanciones que correspondan.

6. ¿Puede un Ayuntamiento solicitar el aplazamiento y fraccionamiento del reintegro de una subvención?

Sí. El artículo 38 de la Ley General de Subvenciones señala que las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

En este sentido, el artículo 13 de la Ley General Presupuestaria, prevé con carácter general que «podrán aplazarse o fraccionarse, devengando el correspondiente interés de demora, las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal, en virtud de una relación jurídica de derecho público, en los casos, por los medios y a través del procedimiento establecido reglamentariamente».

Por su parte, el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en su artículo 44 regula el aplazamiento y fraccionamiento del pago: La Administración podrá a solicitud del obligado aplazar o fraccionar el pago de las deudas en los términos previstos en los artículos 65 y 82 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Serán aplazables o fraccionables todas las deudas tributarias y demás de naturaleza pública cuya titularidad corresponda a la Hacienda pública, salvo las excepciones previstas en las leyes.

De acuerdo con el artículo 21 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, se considerará que los beneficiarios se encuentran al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones cuando las deudas estén aplazadas o fraccionadas.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que conforme artículo 48 del Reglamento General de Recaudación, cuando el solicitante de un aplazamiento y fraccionamiento sea una Administración pública no se exigirá garantía.