Ley y Reglamento de Subvenciones

SEGUNDA EDICIÓN

CON LAS IMPORTANTES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 15/2014, DE 16 DE SEPTIEMBRE

tecnos

Ley y Reglamento de Subvenciones

Biblioteca de Textos Legales

CONSEJO ASESOR

Ignacio Arroyo Martínez
Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano
Enrique Gimbernat Ordeig
Julio D. González Campos
Jesús Leguina Villa
Juan Martín Queralt

Ley y Reglamento de Subvenciones

tecnos

Diseño de cubierta: J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso expreso escrito de los titulares del Copyright.

www.tecnos.es

© de la edición, EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2015
Juan Ignacio Luca de Tena, 15. 28027 Madrid
ISBN: 978-84-309-6518-2
Versión digital de la 2ª edición, 2014

ÍNDICE SISTEMÁTICO

§ 1. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* n.º 276, de 18 de noviembre de 2003) ..... *Pág.* 11

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 11

TÍTULO PRELIMINAR: *Disposiciones generales* 26

Capítulo I: Del ámbito de aplicación de la Ley 26
Capítulo II: Disposiciones comunes a las subvenciones públicas 34

TÍTULO I: *Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones* 66

Capítulo I: Del procedimiento de concesión 66
Capítulo II: Del procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva 67
Capítulo III: Del procedimiento de concesión directa .. 78
Capítulo IV: Del procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública 79
Capítulo V: Del procedimiento de gestión presupuestaria 87

TÍTULO II: *Del reintegro de subvenciones* 90

Capítulo I: Del reintegro 90
Capítulo II: Del procedimiento de reintegro 98

TÍTULO III: *Del control financiero de subvenciones* 101

TÍTULO IV: *Infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones* 115

Capítulo I: De las infracciones administrativas 115
Capítulo II: De las sanciones 120

DISPOSICIONES ADICIONALES..... 131
DISPOSICIONES TRANSITORIAS..... 147
DISPOSICIÓN DEROGATORIA 148
DISPOSICIONES FINALES 149

§ 2. Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* n.º 176, de 25 de julio de 2006)..... 151

TÍTULO PRELIMINAR: *Disposiciones generales* 170

Capítulo I: Del ámbito de aplicación 170
Capítulo II: Junta Consultiva de Subvenciones 177
Capítulo III: Disposiciones comunes a las subvenciones 179

Sección 1.ª: Planes estratégicos de subvenciones..... 179
Sección 2.ª: Disposiciones relativas a los órganos competentes para la concesión de subvenciones 185
Sección 3.ª: Disposiciones relativas a los beneficiarios y a entidades colaboradoras 187
Sección 4.ª: Publicidad 199
Sección 5.ª: Financiación de las actividades 201
Sección 6.ª: Base de datos nacional de subvenciones . 203
Sección 7.ª: Garantías 212

Subsección 1.ª: Garantías en procedimientos de selección de entidades colaboradoras 213
Subsección 2.ª: Garantías en pagos anticipados y abonos a cuenta 214
Subsección 3.ª: Garantías en cumplimiento de compromisos asumidos por beneficiarios y entidades colaboradoras 218

TÍTULO I: *Procedimiento de concesión* 220

Capítulo I: Disposiciones generales 220
Capítulo II: Procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva 223
Capítulo III: Procedimiento de concesión directa..... 230

TÍTULO II: *Procedimiento de gestión y justificación de subvenciones* 234

Capítulo I: Subcontratación 234
Capítulo II: Justificación de subvenciones 237

Sección 1.ª: Disposiciones generales 237
Sección 2.ª: De la cuenta justificativa 239

Subsección 1.ª: Cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto 239
Subsección 2.ª: Cuenta justificativa con aportación de informe de auditor 240
Subsección 3.ª: Cuenta justificativa simplificada 242
Sección 3.ª: De los módulos 243
Sección 4.ª: De la presentación de estados contables 245
Sección 5.ª: De la justificación telemática de subvenciones 248
Sección 6.ª: De la justificación de las subvenciones percibidas por entidades públicas estatales 248

Capítulo III: Gastos subvencionables 249
Capítulo IV: Comprobación de subvenciones 250
Capítulo V: Procedimiento de gestión presupuestaria.. 253

TÍTULO III: *Del reintegro* 255
Capítulo I: Disposiciones generales 255
Capítulo II: Procedimiento de reintegro 257

Sección 1.ª: Disposiciones generales 257
Sección 2.ª: Procedimiento de reintegro a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado 258

TÍTULO IV: *Procedimiento sancionador* 262

DISPOSICIONES ADICIONALES 266
DISPOSICIONES TRANSITORIAS 283
DISPOSICIONES FINALES 287

Índice analítico 291

§ 1. LEY 38/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE, GENERAL DE SUBVENCIONES

(*BOE* n.º 276, de 18 de noviembre de 2003)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero, a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas.

Desde la perspectiva económica, las subvenciones son una modalidad importante de gasto público y, por tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria. La política presupuestaria actual está orientada por los criterios de estabilidad y crecimiento económico pactados por los países de la Unión Europea, que, además, en España han encontrado expresión normativa en las Leyes de estabilidad presupuestaria. Esta orientación de la política presupuestaria ha seguido un proceso de consolidación de las cuentas públicas hasta la eliminación del déficit público y se propone mantener, en lo sucesivo, el equilibrio presupuestario.

Este proceso de consolidación presupuestaria no sólo ha tenido unos efectos vigorizantes sobre nuestro crecimiento, sino que, además, ha fortalecido nuestros fundamentos económicos.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria vino a otorgar seguridad jurídica y continuidad en la aplicación a los principios inspiradores de la consolidación presupuestaria, definiendo la envolvente de la actividad financiera del sector público

e introduciendo cambios en el procedimiento presupuestario que han mejorado sustancialmente tanto la transparencia en la elaboración, ejecución y control del presupuesto como la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual orientado por los principios de eficacia, eficiencia y calidad de las finanzas públicas.

La austeridad en el gasto corriente, la mejor selección de las políticas públicas poniendo el énfasis en las prioridades de gasto, así como el incremento del control y de la evaluación, han reducido paulatinamente las necesidades de financiación del sector público y han ampliado las posibilidades financieras del sector privado, con efectos dinamizadores sobre la actividad, el crecimiento y desarrollo económico, y sobre la creación de empleo.

Definido el marco general del equilibrio presupuestario y, en particular, establecido un techo de gasto para el Estado —que le impide gastar más y le impele a gastar mejor—, es necesario descender a una esfera microeconómica para trasladar los principios rectores de la Ley de Estabilidad Presupuestaria a los distintos componentes del presupuesto.

La Ley General de Subvenciones tiene en cuenta esta orientación y supone un paso más en el proceso de perfeccionamiento y racionalización de nuestro sistema económico, incardinándose en el conjunto de medidas y reformas que se ha venido instrumentando desde que se iniciara el proceso de apertura y liberalización de la economía española.

En este sentido, cabe señalar que las reformas estructurales de los sectores más oligopolizados, las políticas para la estabilización macroeconómica y la modernización del sector público español —incluida la privatización parcial del sector público empresarial— han sido todas ellas medidas garantes de la eliminación de mercados cautivos, creando un entorno de libre, visible y sana competencia, con los grandes beneficios que ésta genera para todos los ciudadanos.

Uno de los principios que va a regir la nueva Ley General de Subvenciones, que como ya se ha señalado están inspirados en los de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, es el de la transparencia. Con este objeto, las Administraciones deberán hacer públicas las subvenciones que concedan, y, a la vez, la Ley establece la obligación de formar una base de datos de ámbito nacional que contendrá información relevante sobre todas las subvenciones concedidas.

Esta mayor transparencia, junto con la gran variedad de instrumentos que se articulan en la Ley, redunda de forma directa en un incremento de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público subvencional.

En este sentido, una mayor información acerca de las subvenciones hará posible eliminar las distorsiones e interferencias que pudieran afectar al mercado, además de facilitar la complementariedad y coherencia de las actuaciones de las distintas Administraciones públicas evitando cualquier tipo de solapamiento.

En esta línea de mejora de la eficacia, la Ley establece igualmente la necesidad de elaborar un plan estratégico de subvenciones, que introduzca una conexión entre los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, con el objeto de adecuar las necesidades públicas a cubrir a través de las subvenciones con las previsiones de recursos disponibles, con carácter previo a su nacimiento y de forma plurianual.

Como elemento esencial de cierre de este proceso, la Ley establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, que debe permitir que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o, en su caso, eliminadas.

Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos conside-

rados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público.

Existe una gran diversidad de subvenciones de distinta naturaleza, que se conceden mediante procedimientos complejos, y, por lo tanto, deben ser objeto de un seguimiento y control eficaces.

Los recursos económicos destinados a las subvenciones en España han ido creciendo paulatinamente en los últimos años en los presupuestos de las distintas Administraciones públicas. Además, gran parte de las relaciones financieras entre España y la Unión Europea se instrumentan mediante subvenciones financiadas, total o parcialmente, con fondos comunitarios, que exigen, por tanto, la necesaria coordinación. Por otra parte, es igualmente necesario observar las directrices emanadas de los órganos de la Unión Europea en materia de ayudas públicas estatales y sus efectos en el mercado y la competencia.

La mejora de la gestión y el seguimiento de las subvenciones, la corrección de las insuficiencias normativas y el control de las conductas fraudulentas que se pueden dar en este ámbito son esenciales para conseguir asignaciones eficaces y eficientes desde esta modalidad de gasto y hacer compatible la creciente importancia de las políticas de subvenciones con la actual orientación de la política presupuestaria.

En la actualidad, esta materia, cuyo régimen jurídico fue modificado ampliamente por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y otras modificaciones posteriores, encuentra su regulación en los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre.

Con dichas modificaciones se trató de paliar, al menos en parte, la dispersión y la existencia de lagunas en aspectos muy relevantes que tradicionalmente han caracterizado la legislación española sobre subvenciones.

A su vez, el Tribunal de Cuentas y un creciente sector de la doctrina han venido propugnando la elaboración de una Ley General de Subvenciones que resuelva definitivamente la situación de inseguridad jurídica y las lagunas que todavía subsisten.

Por tanto, existe una clara conciencia de la necesidad de dotar a este importante ámbito de actividad administrativa de un régimen jurídico propio y específico que permita superar las insuficiencias del que viene a sustituir y contemple instrumentos y procedimientos que aseguren una adecuada gestión y un eficaz control de las subvenciones. En este sentido, la Ley General de Subvenciones se dirige a regular con carácter general los elementos del régimen jurídico de las subvenciones y contiene los aspectos nucleares, generales y fundamentales de este sector del ordenamiento.

Por otra parte, la Ley General de Subvenciones es un instrumento legislativo de regulación de una técnica general de intervención administrativa que ha penetrado de manera relevante en el ámbito de todas las Administraciones públicas. El interés público demanda un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en las diferentes Administraciones públicas.

La ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional constituye una finalidad nuclear que se inspira directamente en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, a cuyo tenor el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

En virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y dejando a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las Comunidades Autónomas, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, determinando así los elementos

esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas (SSTC números 32/1981, 227/1988 y 50/1999).

En materia de procedimiento administrativo común, el Tribunal Constitucional no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, sino que en este ámbito se han incluido los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (SSTC números 227/1988 y 50/1999).

En materia sancionadora, el Tribunal Constitucional ha señalado que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencias derivadas del artículo 149.1.1.ª de la Constitución (SSTC números 87/1985, 102/1985, 137/1986 y 48/1988).

Por ello ha declarado que pueden regularse con carácter básico, de manera general, los tipos de ilícitos administrativos, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones, sin perjuicio de la legislación sancionadora que puedan establecer las Comunidades Autónomas, que pueden modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas (STC número 227/1988).

De acuerdo con lo señalado, constituye legislación básica la definición del ámbito de aplicación de la Ley, las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordina-

ción de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de la resolución de concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional.

II

Esta Ley se estructura en un Título Preliminar y cuatro Títulos más, y contiene sesenta y nueve artículos, veintidós Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

En el Título Preliminar se contienen las disposiciones generales sobre la materia, estructurando, a su vez, su contenido en dos Capítulos. En el I se delimita el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley y en el II se contienen disposiciones comunes en las que se establecen los principios inspiradores y los requisitos para el otorgamiento de las subvenciones, la competencia para ello, obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, así como los requisitos para obtener tal condición, aprobación y contenido de las bases reguladoras de la subvención, publicación e información de las subvenciones concedidas, entre otros aspectos.

En el ámbito objetivo de aplicación de la Ley se introduce un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos: la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta Ley resultará de aplicación a la misma.

Quedan fuera de dicho ámbito objetivo de aplicación las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y prestaciones análogas, las cuales tienen un fundamento

constitucional propio y una legislación específica, no homologable con la normativa reguladora de las subvenciones. Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización de la Seguridad Social, así como el crédito oficial, quedan, igualmente, fuera del ámbito de aplicación de la Ley al no existir entrega de fondos públicos.

No obstante, cuando la Administración asuma la obligación de satisfacer a la entidad prestamista todo o parte de los intereses, tendrá la consideración de subvención a los efectos de esta Ley.

Los créditos concedidos por la Administración que no tengan interés o con interés inferior al de mercado se regirán por las disposiciones de la Ley que resulten adecuadas a su naturaleza, siempre que carezcan de normativa específica.

Por último, la Ley excluye de su ámbito objetivo los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario, así como las subvenciones electorales y a partidos políticos o grupos parlamentarios, por disponer estas últimas de su propia regulación, sin perjuicio de que se complete el régimen establecido por su propia normativa reguladora.

También se determina expresamente el carácter supletorio de la Ley en relación con la concesión de subvenciones establecidas en normas de la Unión Europea o en normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas, estableciéndose el régimen de responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea.

Se ha considerado necesario introducir en esta Ley de forma expresa un conjunto de principios generales que deben inspirar la actividad subvencional, incluyendo un elemento de planificación, y procurando minimizar los efectos distorsionadores del mercado que pudieran derivarse del establecimiento de subvenciones.

Asimismo, y tomando como referencia la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se recogen los principios que han de informar la gestión de subvenciones (igualdad, publicidad, transparencia,

objetividad, eficacia y eficiencia), y los requisitos que deben necesariamente cumplirse para proceder al otorgamiento de subvenciones y para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora.

Se ha ampliado la relación de obligaciones de los beneficiarios, incluyendo de forma expresa las de índole contable y registral, con el objeto de garantizar la adecuada realización de las actuaciones de comprobación y control financiero.

Cuando en la gestión y distribución de los fondos públicos participen entidades colaboradoras, se exige, en todo caso, la formalización de un convenio de colaboración entre dicha entidad colaboradora y el órgano concedente, en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por aquélla. En la propia Ley se detalla el contenido mínimo que deben tener dichos convenios de colaboración.

Cuando la entidad colaboradora sea una entidad de derecho privado, su selección deberá realizarse de acuerdo con los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. No obstante lo anterior, si los términos en los que se acuerde la colaboración se encontraran dentro del objeto del contrato de asistencia técnica, o de cualquier otro de los regulados en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, será de aplicación plena esta norma, y no sólo los principios anteriormente enunciados, tanto para la selección de la entidad como para la determinación del régimen jurídico y efectos de la colaboración.

En relación con las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, se amplía notablemente su contenido mínimo, con el objeto de clarificar y completar adecuadamente el régimen de cada subvención y facilitar las posteriores actuaciones de comprobación y control.

III

El Título I contiene las disposiciones reguladoras

de los procedimientos de concesión y gestión, estructurando dicho contenido en cinco Capítulos.

En el Capítulo I se establece, como régimen general de concesión, el de concurrencia competitiva, un régimen que debe permitir hacer efectivos los principios inspiradores del otorgamiento de subvenciones previstos en la Ley. La propuesta de concesión deberá formularse con la participación de un órgano colegiado que tendrá la composición que se determine en las bases reguladoras.

En dicho Capítulo se prevén también aquellos supuestos en que la subvención puede concederse de forma directa.

En el Capítulo II se regula el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, dotando al procedimiento de una gran flexibilidad. Se parte de la configuración de un procedimiento de mínimos, compuesto por las actuaciones y trámites imprescindibles al servicio de los principios de gestión anteriormente enunciados, dejando abierta la posibilidad de que las bases reguladoras establezcan aquellas fases adicionales que resulten necesarias a la naturaleza, objeto o fines de la subvención.

Con el fin de agilizar el procedimiento, se contempla la posibilidad de sustituir la presentación de documentación por una declaración responsable del solicitante, siempre que así se prevea en la normativa reguladora.

La acreditación de los datos contenidos en dicha declaración deberá requerirse antes de formular la propuesta de resolución del procedimiento.

Se prevé la posibilidad de emplear certificados telemáticos o transmisiones de datos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reglamentaria que regule la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, conllevando la presentación de la solicitud de subvención, la autorización al órgano gestor para recabar los certificados a emitir por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por