

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 1 DE AGOSTO DE 2001. SUBVENCIONES. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREMIOS. IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA.

Se recibe en esta Intervención General consulta procedente de la Dirección General de “.....” sobre la naturaleza de los premios como subvención o no a los efectos de la tramitación de los correspondientes expedientes de gasto.

Se aporta al objeto del análisis de la consulta planteada Informe del Director General de “.....” “sobre la naturaleza de los premios sobre estudios de Economía Regional que anualmente convoca la Consejería de de la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de, en el que se reafirma la consideración de los premios como medida de fomento, si bien se aportan diferentes posiciones doctrinales respecto a su calificación como subvención.

Respecto de la consulta planteada se efectúan las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Es cierto que un sector doctrinal como Fernández Farreres considera que los premios no deben calificarse como subvención en sentido estricto, por cuanto su otorgamiento se hace a posteriori de una determinada actividad o conducta -no se precisaría, por tanto, estimular ningún comportamiento del beneficiario-. Señala el citado autor respecto a la consideración de los premios como subvención que “aun actuando también como una técnica de incentivo y de fomento, jurídicamente no creo que sea equiparable a la subvención si se tiene en cuenta que, para la concesión del mismo, es presupuesto previo la realización de la actividad”.¹
2. Otros autores como Begoña Sesma Sánchez estiman que “los premios científicos, artísticos, culturales o empresariales concedidos por un sujeto de derecho público también pueden considerarse ...otra clase de subvenciones públicas que se caracterizan por dos notas básicamente. La primera es que su concesión siempre se realiza a posteriori respecto de la realización de la actividad que pretendieron incentivar,...y la segunda es que en ellos la medida de fomento tiene algo de honorífico y reconocimiento por la actividad desempeñada.”²

No se considera relevante para conceptuarlos como subvención a diferencia de Fernández Farreres el que los premios se concedan una vez realizada la actividad, puesto que esta característica está presente en todas las subvenciones que se conceden “ex post”, es decir, que

¹Fernández Farreres, G: La subvención ; concepto y régimen jurídico, Instituto de Estudios Fiscales . Madrid, 1983 pp. 280

² Sesma Sánchez, Begoña: Las subvenciones Públicas. Ed. Lex Nova. Valladolid, 1998. Pág.360

se conceden con posterioridad a la actividad realizada, como haber contratado un determinado número de trabajadores, o haber plantado cierto cultivo...sin que en estos supuestos se dude del carácter de subvención de la ayuda concedida.

Asimismo conceptúa expresamente como subvención los premios J. Pascual García considerando que “deben quedar comprendidas en la categoría de subvención las entregas de fondos públicos siguientes:

- Los premios, primas y otras ayudas que se otorguen en consideración a actividades del beneficiario anteriores a la concesión”³

3. Independientemente de la discrepancia doctrinal acerca de la inclusión de los premios, bien como subvención en sentido estricto, bien como subvención en sentido amplio, el derecho positivo al regular las ayudas y subvenciones públicas utiliza un concepto amplio de supuestos sometidos a sus preceptos, entre los que cabe incluir los premios.

3.1) En este sentido, en el expositivo de la Ley 7/1997 de 19 de junio de 1997 reguladora del régimen de subvenciones y ayudas se determina su ámbito incluyendo expresamente los premios dentro del mismo:

“quedan recogidas las entregas de fondos públicos, que tienen por objeto la financiación de servicios de responsabilidad pública cuando se presten gratuitamente o por un precio inferior al coste por particulares ajenos a la Administración y que carezcan de regulación específica, las prestaciones asistenciales de carácter especial, tales como las ayudas de emergencia social, las becas y ayudas al estudio, los premios y otras ayudas que se otorguen en consideración a las actividades del beneficiario previas a la concesión”.

Precisa el legislador en el citado expositivo que su pretensión es “eludir interpretaciones restrictivas respecto del concepto de subvención, al incluir en su ámbito de aplicación cualquier ayuda que se otorgue por la Administración General o sus organismos autónomos”

3.2) El carácter amplio de subvención en el derecho positivo también se ha reflejado en el artículo 81 de la Ley General Presupuestaria en la redacción dada al mismo por la Ley 31/1990 de 27 de diciembre de Presupuestos del Estado para 1991, al disponer que las normas establecidas en la sección 4 denominada “Ayudas y subvenciones públicas” serán de aplicación, en defecto de normas especiales:

“a) A toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos Autónomos a favor de personas o Entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público.

b) A cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus Organismos Autónomos y a las subvenciones o ayudas, financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económica Europea.”

³ Pascual García, J: Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Ed. B.O.E. Madrid, 1999. Pág. 41

Es decir, la regulación se extiende a toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos Autónomos, se califiquen como subvenciones en sentido estricto o amplio, enmarcadas dentro de la actividad de fomento de la Administración.

De acuerdo con el Informe de la Intervención General de la Administración del Estado de 24 de noviembre de 1995, las notas características del concepto de subvención son:

1.- Disposición realizada por el Estado o sus Organismos Autónomos. La subvención consiste en un acto de la Administración que origina **un desplazamiento patrimonial**, generalmente una suma de dinero, proporcionando a un tercero una ventaja o beneficio de carácter patrimonial, con una correlativa disminución del patrimonio del concedente.

2.- Gratuita. De la subvención no nace, por su carácter gratuito, ninguna obligación del beneficiario de devolver lo percibido si cumple efectivamente con los requisitos y obligaciones tenidas en cuenta para su concesión, **ni tiene que realizar contraprestación alguna**. Tampoco cabe considerarla como una liberalidad en la medida que la Administración persigue un fin público en la actividad que fomenta.

3.- Fondos Públicos: Lo relevante de la subvención es el origen presupuestario público de la financiación de la misma, bien sea dinero u otros bienes que posee la entidad que los presta.

En este sentido, en la medida en que en los premios de la Administración concurren las notas señaladas les es de aplicación, salvo normas especiales, lo dispuesto en el artículo 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria en cuanto al régimen jurídico aplicable. Desde el punto de vista presupuestario, el gasto debería imputarse bien a Capítulo IV o al VII.

De acuerdo con este criterio, se han tramitado entre otras la Orden de 15 de junio de 2000, por la que se crean los Premios Nacionales de Finalización de Estudios de Formación Profesional y convoca los correspondientes al curso 1998/1999. En cuanto a su imputación presupuestaria, señala del apartado 2.4) de la Orden citada que “La dotación de los premios se hará efectiva con cargo al crédito 18.11.423C.482 de los Presupuestos Generales del Estado”. O la Orden de 16 de abril de 2001, que crea y convoca los premios para los centros docentes que desarrollen programas educativos dirigidos a la compensación de desigualdades en educación, que imputa el gasto consiguiente al crédito 18.10.422J.480.02. Es decir, al artículo 48, transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro. O la Orden de 14 de junio de 2001, que crea y establece las bases para la concesión de diez Premios Nacionales de Investigación y convoca los correspondientes al año 2001. Se precisa en la misma que “El gasto se imputará a la aplicación presupuestaria 20.08.541A.783 de los vigentes Presupuestos Generales del Estado”, en este supuesto a transferencias de capital.

En consonancia con lo anterior, la Resolución de 18 de junio de 1997 de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica regulada por la Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de abril de 1997, determina que se imputarán al artículo 48 desde el punto de vista económico:

“... Toda clase de auxilios, ayudas, becas, donaciones, premios literarios, artísticos o científicos no inventariables, etc., que el Estado, organismos autónomos o entes públicos otorguen a

entidades sin fines de lucro: fundaciones, instituciones, entidades benéficas o deportivas y familias...”

- 3.3) La ley 2/1995, de 8 de marzo de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en su artículo 1 al definir el concepto de subvención, no pretende resolver cuestiones doctrinales ni pronunciarse sobre ellas, como precisa en su expositivo.

Con la indudable influencia del Plan General de Contabilidad Pública de 1994 y de los Documentos de Principios contables Públicos, se define la subvención como todo desplazamiento patrimonial que tenga por objeto una entrega dineraria entre los distintos agentes de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, o de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa por parte de los entes beneficiarios.
- b) Que la entrega esté afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieren establecido.
- c) Que por el incumplimiento de lo preceptuado en el apartado b) proceda su reintegro.
- d) Que la finalidad responda a una utilidad pública o interés social.

Los desplazamientos patrimoniales a que se refiere el apartado anterior que no cumplan los requisitos b) o c) establecidos, tendrán la consideración de transferencias.

En definitiva, la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid recoge las notas características de la Subvención del Informe de la Intervención General de la Administración del Estado citado.

En este sentido, en toda subvención o transferencia existe un desplazamiento patrimonial proporcionando al beneficiario una ventaja o beneficio de carácter patrimonial con aumento de su patrimonio, consistente bien en una entrega dineraria o en especie, por lo que quedan fuera del concepto aquellas ventajas o beneficios en los que no exista desplazamiento, cambio de titularidad del bien, como es el supuesto de los beneficios consistentes en evitar un gasto.

En cuanto al requisito de que la entrega dineraria o en especie se efectúe sin contrapartida directa de los beneficiarios, implica que las subvenciones y transferencia se conceden a fondo perdido, con carácter no devolutivo. Este requisito ha llevado a la mayoría de la doctrina a considerar a la subvención como una entrega gratuita, con ausencia de contraprestación. De acuerdo con Díez Picazo, “el acto es gratuito cuando hay sacrificio para uno y ventaja para otro...en los negocios gratuitos hay una sola atribución y un solo desplazamiento, mientras que

en los onerosos hay dos atribuciones y dos desplazamientos en sentido recíproco e inverso”.⁴ En este sentido, la subvención es un acto gratuito puesto que solamente existe una atribución y un único desplazamiento, sin una contraprestación directa por parte del beneficiario.

Se conceptúa en cambio que existe contraprestación indirecta en la medida que la subvención está afecta a una finalidad pública; ahora bien, la obligación de reintegrar la subvención cuando se incumplen las condiciones que fundamentaron el otorgamiento no es una contraprestación, sino la consecuencia del incumplimiento.

Por último, la finalidad de la entrega dineraria o en especie determina su calificación como transferencia o subvención, tal como establece la Ley de Subvenciones. Si está afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con obligación del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro, se calificará como subvención; en tanto que si debe destinarse la entrega dineraria a financiar operaciones o actividades no singularizadas se conceptúa como transferencia.

La incidencia de la consideración anterior determina el régimen jurídico aplicable: conceptuada la relación como subvención será de aplicación a la misma la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, Decretos y Ordenes de desarrollo (Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas aprobado por Decreto Comunitario 76/1993, de 26 de agosto y Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley 2/1995, de 8-3-1995 de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda, reguladora de la obligación de acreditar el cumplimiento de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, ayudas publicas y transferencias de la Comunidad de Madrid).

Conceptuada como transferencia será de aplicación el artículo 75 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de la Hacienda de la Comunidad de Madrid en la redacción dada al mismo por la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, desde el punto de vista de la clasificación económica de los gastos, bien se conceptúe un gasto como transferencia o subvención, la imputación presupuestaria será el Capítulo IV o VII del Presupuesto de Gastos.

4. Por otra parte, en el derecho positivo autonómico igualmente existe esa calificación de los premios como actuación encuadrable dentro de la actividad subvencional en sentido amplio.

Así, la Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda, reguladora de la obligación de acreditar el cumplimiento de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad

⁴Díez Picazo y Ponce de León, L: Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial.Tomo I. Civitas. Madrid, 1993. Pág.82

Social por los beneficiarios de subvenciones, ayudas publicas y transferencias de la Comunidad de Madrid en su artículo 3.1 g) enumera entre las subvenciones exoneradas de acreditar las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social “ Las concedidas a particulares como pago de premios, recompensas, bolsas de viaje y otras cuya finalidad sea el fomento de la participación en concursos o exposiciones”.

5. De acuerdo con las consideraciones precedentes, teniendo en cuenta el concepto de subvención de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, cabe conceptuar que los premios en la medida que consistan en un desplazamiento patrimonial, consistente en una entrega dineraria o en especie, gratuita, es decir, a fondo perdido, otorgados por la Administración a un tercero, con la amplitud que el artículo 2 de la Ley 2/1995 establece respecto al ámbito subjetivo de las subvenciones, por cuanto están destinados a una finalidad implícita en la actividad de fomento de utilidad pública o interés social se consideran subvenciones en sentido amplio, siendo de aplicación a los mismos lo dispuesto en la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las normas especiales e imputándose el gasto consiguiente a los Capítulos IV o VII del Presupuesto de Gastos de la Comunidad de Madrid.

A juicio de este Centro Directivo, independientemente de las notas jurídicas predicables de la subvención, que determinan y justifican los diferentes posicionamientos doctrinales, el derecho positivo de la Comunidad de Madrid utiliza un concepto de flujos económicos.

Las transferencias y subvenciones suponen un aumento del patrimonio del beneficiario y correlativamente una disminución del patrimonio del concedente; en este sentido, los premios consistentes en una entrega dineraria inciden en un incremento patrimonial del beneficiario minorándose el del sujeto público concedente, sin que la calificación de subvención o transferencia se modifique por el hecho de que la concesión del premio siempre se realiza a posteriori respecto de la realización de la actividad que pretendieron incentivar, y por el carácter honorífico, que va asociado a los premios como medida de fomento.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, cabe extraer las siguientes

CONCLUSIONES

1. Sin perjuicio de los diferentes posicionamientos doctrinales sobre las características jurídicas de la acepción de subvención, existe un concepto amplio recogido en el derecho positivo comparado, incluyéndose, según el mismo, los premios dentro de la institución subvencional.
2. De acuerdo con la definición del artículo 1 de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid los premios pueden considerarse subvenciones en sentido amplio siempre que los mismos impliquen un desplazamiento patrimonial con entrega dineraria de cualesquiera de los sujetos comprendidos a que se refiere el artículo 2 del citado texto legal a un tercero, incrementándose el patrimonio del mismo con el correlativo decremento patrimonial del sujeto concedente.
3. Este criterio expresamente está recogido, si bien con una referencia al mismo en el artículo 3.1

g) de la Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda, reguladora de la obligación de acreditar el cumplimiento de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, ayudas publicas y transferencias de la Comunidad de Madrid.

4. Desde el punto de vista de la imputación presupuestaria, el gasto correspondiente debe imputarse al Capítulo IV o VII del Presupuesto de Gastos de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos.