

## **INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE 15 DE MARZO DE 2002 .CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EN EL ÁMBITO DE LA LEY DE SUBVENCIONES DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Son múltiples las relaciones de los particulares con la Administración que se instrumentan a través de Convenios de Colaboración, sin que exista una regulación jurídica unitaria, aplicable a los expedientes de gasto, que se tramiten referidos a los mismos: desde los convenios urbanísticos, a la fórmula convencional como finalización de los procedimientos administrativos; desde los convenios de colaboración como formalización de subvenciones concedidas -acto unilateral necesitado de aceptación-, a los convenios de colaboración con particulares en los que existe intercambio de prestaciones, pero excluidos, según el artículo 3.1.d), de la aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o los Convenios de Colaboración con Entidades sin ánimo de lucro, regulados en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Respecto a estos últimos, establece el artículo 4.2) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada al mismo por la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas:

"Tampoco será necesario el requisito de publicidad y concurrencia cuando los beneficiarios sean entidades sin ánimo de lucro y se formalicen convenios o acuerdos de colaboración con las mismas sin contraprestación. La autorización de tales gastos requerirá, en todo caso, informe previo favorable de la Consejería de Hacienda..."

En principio, por lo tanto, se faculta excepcionar la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia por razón del sujeto, pero, al mismo tiempo, la consideración de subvención de la relación jurídica, que se establece entre el órgano concedente y el beneficiario, determina que sea de aplicación la normativa subvencional, que no sea incompatible con los principios excepcionados.

En aplicación del artículo 14 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo de 1997, por el que se desarrolla el Régimen del Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, los expedientes de gasto, que se tramiten a tal efecto para su fiscalización previa, deberán contener todos los informes procedentes y, por lo tanto el de la Consejería de Hacienda.

Las comprobaciones a efectuar en el ejercicio de la función interventora en las fases de autorización y disposición son las siguientes, de acuerdo con la documentación, que debe integrar el expediente:

1. En primer lugar debe verificarse que la imputación del gasto se efectúa al Capítulo IV del Presupuesto de Gasto, si se trata de una subvención corriente o al Capítulo VII, si se conceptúa como de capital y que existe crédito adecuado y suficiente.

El Plan General de Contabilidad Pública define como corrientes las "destinadas a influir en los precios o permitir una remuneración suficiente de los factores de producción, así como compensar resultados negativos de explotación producidos durante el ejercicio" y las de capital como las concedidas para la adquisición o construcción de activos fijos determinados previamente pudiendo adoptar tanto la forma de entrega de fondos como la de bienes de capital ya formados. También los concedidos para la compensación de resultados negativos acumulados y la cancelación o minoración de elementos de

pasivo...

"La distinción entre subvenciones corrientes y de capital se establece por razón de las operaciones a financiar: las primeras, operaciones corrientes; las segundas, "operaciones de formación bruta de capital fijo de tal forma que su concesión implica que el beneficiario debe adquirir o construir activos fijos determinados previamente, pudiendo adoptar tanto la forma de entrega de fondos como la de bienes de capital ya formados; asimismo, la finalidad puede ser la compensación de resultados negativos acumulados o la cancelación o minoración de elementos de pasivo".

2. Debe integrarse el informe previo favorable de la Consejería de Hacienda. Teniendo en cuenta el carácter vinculante del informe, en el caso de no existir o de ser desfavorable el mismo, deberá devolverse el expediente al Centro Gestor.
3. **Informe de la Asesoría Jurídica:** Los proyectos de Convenios de Colaboración a celebrar al amparo del artículo 4.2) señalado deben ser informados por la Asesoría Jurídica, según lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.
4. **Memoria** en la que se justifique la adecuación y suficiencia del gasto propuesto y asimismo que se explicita el enriquecimiento patrimonial del beneficiario, como consecuencia del otorgamiento de la subvención, para poder calificar la relación jurídica como subvencional.
5. **Proyecto de Convenio de Colaboración:** En el análisis del mismo, además de verificar la capacidad y representación de la persona, que suscribe el Convenio en nombre de la entidad sin ánimo de lucro, y de comprobar el requisito de que el beneficiario "es una entidad sin ánimo de lucro", mediante el examen de sus estatutos, u otros medios de prueba acreditativos, se efectuarán dos tipos de comprobaciones: su calificación como subvención y, una vez enjuiciado dicho extremo, que el Convenio contiene los requisitos mínimos que establece la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

En cuanto al pronunciamiento sobre la consideración de subvención, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- 5.1. Debe comprobarse a estos efectos que se proporciona a esa entidad sin ánimo de lucro una ventaja o un beneficio de carácter patrimonial; que se produce un enriquecimiento en el patrimonio del beneficiario, un incremento patrimonial, que se manifiesta más exactamente en un desplazamiento patrimonial, consistente en una entrega dineraria o en especie, otorgada por alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/1995, siendo el beneficiario una entidad sin ánimo de lucro y que se cumplen los requisitos del artículo primero de la Ley de Subvenciones.

Es, en efecto, este desplazamiento patrimonial que genera un incremento en el patrimonio del tercero lo que permite diferenciar este tipo de Convenios, a que se refiere el artículo 4.2 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, de los Convenios de Colaboración, que se recogen en el artículo 3.1) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de la actividad contractual de la Administración con carácter general.

- 5.2. Que la entrega se realice sin contraprestación directa por parte de los entes

beneficiarios: A estos efectos, y relacionado con lo anterior, debe comprobarse que el desplazamiento patrimonial en que la subvención consiste implica una atribución patrimonial a fondo perdido, en el sentido de no nacer para el beneficiario obligación alguna de devolver lo percibido ni tener tampoco que contraprestar, es decir, entregar un bien o prestar un servicio a la Administración concedente.

En los negocios gratuitos, como parte de la doctrina califica la subvención, existe un solo desplazamiento: de la Administración concedente al beneficiario, mientras que en los negocios onerosos, como por ejemplo en los contratos, existen dos atribuciones, y dos desplazamientos: la Administración concedente efectúa entregas dinerarias a un tercero, quien previamente en general (regla del servicio hecho) ha entregado un bien o prestado un servicio a la misma.

- 5.3. Es dato y requisito esencial para calificar una ayuda pública como subvención la vinculación de lo otorgado al pleno y efectivo cumplimiento de la actividad o circunstancia concreta en atención a las cuales se otorga la subvención.

Por ello, debe comprobarse que en el Convenio consta de forma clara la actividad, fin o proyecto específicos a que está afecta la subvención, que se propone conceder, y, en aplicación del artículo 6.2.d) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, que se determina el "plazo y forma de justificación, por parte del beneficiario...del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos"

- 5.4. Asimismo, de acuerdo con el artículo 1.c) de la Ley 2/1995 citada debe constar en el Convenio de Colaboración que procederá el reintegro en el supuesto de no realizar la actividad, proyecto específico, fin... a que estaba afectada la subvención concedida en el plazo que se haya establecido, así como en los supuestos determinados en el artículo 11.1) del mismo texto legal.

- 5.5. En cuanto al requisito establecido en el artículo 1.1.d) de la Ley 2/1995, de Subvenciones no supone un requisito singular y específico de este negocio jurídico, sino que debe concurrir en todo el actuar de la Administración. Como señala la doctrina, "Esa finalidad de interés general que persigue la subvención no es un rasgo característico de la misma, pues en nada sirve para diferenciar del resto de actuaciones administrativas o de otro tipo de gastos públicos si toda la actividad administrativa persigue la consecución de un interés general".

Por lo tanto, esta nota hay que considerarla presente como genérica en todo negocio jurídico de la Administración y, por lo tanto, también en su actividad de fomento.

- 5.6. Verificados los extremos anteriores, es decir, que se trata de una subvención, se acreditará en los expedientes de gasto, propuestos en base a un proyecto de Convenio de Colaboración, aquellos requisitos que establece la Ley de Subvenciones y que no son incompatibles con el negocio convencional:

5.6.1 Definición del objeto de la subvención, indicando de forma precisa la actividad, obra, servicio o finalidad de interés social para la que se otorga, según dispone el artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

5.6.2. Requisitos que debe reunir el beneficiario para la obtención de la subvención,

período durante el que deberán mantenerse y forma de acreditarlos.

- 5.6.3. Plazo y forma de justificación, por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, teniendo en cuenta la calificación del plazo como condición esencial y sus efectos resolutorios, respecto al negocio subvencional.

En el supuesto de ayudas cuantificadas en un porcentaje de los costes de la actividad, se establecerá la obligación de aportar justificantes de gasto por el total del coste de la actividad correspondiente a la ayuda concedida, para justificar el porcentaje establecido. Debe constar en el Convenio de forma especificada los justificantes en definitiva que aportará el beneficiario de la subvención, tanto de la aplicación de los fondos como de la actividad o proyecto subvencionados.

- 5.6.4. Deben explicitarse los criterios para la cuantificación de la subvención, determinando sobre los costes totales de la actividad los financiados, así como la vinculación de la ayuda por partidas o con carácter general a la actividad subvencionada.

- 5.6.5. En el contenido del Convenio, constará que "la obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas - Cámara de Cuentas - u otros órganos competentes, y en particular la obligación de asumir los extremos regulados en el apartado cuarto del artículo duodécimo de la Ley 2/1995.

- 5.6.6. Igualmente debe recogerse en el proyecto de Convenio, en la medida que no es incompatible con la exclusión de los principios de publicidad y concurrencia y sí con el principio que prohíbe obtener ayudas por encima de los costes de la actividad en aplicación del artículo 6.5) de la Ley de Subvenciones, la circunstancia de que "Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones concedidas por cualquier Entidad pública o privada, nacional o internacional, podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada."

En consonancia con lo anterior y, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.d) de la Ley 2/1995, el beneficiario tiene que comunicar al órgano concedente todas las ayudas concedidas para la misma finalidad, obligación que hay que incluir en el clausulado del Convenio.

- 5.6.7. Si se establecen abonos a cuenta o anticipos, deben fijarse los límites y requisitos y asimismo, deberá integrarse en el expediente la autorización de la Consejería de Hacienda a tal fin, en la que se fijará su posibilidad y las garantías pertinentes.

- 5.6.8. Debe establecerse en el Convenio, salvo que el supuesto se incluye entre las exoneraciones establecidas por el Consejero de Hacienda, la obligación del beneficiario de "hallarse, con carácter previo al cobro de la subvención, al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social, no tener deudas en periodo ejecutivo de pago con la Comunidad de Madrid, salvo que las mismas estén debidamente garantizadas, ni tener deudas de carácter tributario con otras Administraciones Públicas".

5.6.9. Asimismo, debe establecerse la obligación del beneficiario de acreditar, en su caso, con carácter previo al cobro de la subvención, haber realizado la evaluación inicial de riesgos laborales a que se refiere el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en la forma que reglamentariamente se establezca.

5.6.10 Si bien el artículo 4.2) excluye a los Convenios de Colaboración de los requisitos de publicidad y concurrencia, en cuanto a la publicidad, como toda excepción ha de interpretarse restrictivamente. El principio de publicidad en el ámbito subvencional, sin perjuicio de su registro y comunicación a la Asamblea, tiene en la Ley dos manifestaciones: Publicidad de las bases reguladoras en el B.O.C.M, según el artículo 6.6) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y publicidad de las subvenciones concedidas, conforme lo dispuesto en el artículo 7.4) del mismo texto legal.

A estos efectos, el artículo 4.2) excepciona de publicidad, por cuanto que las subvenciones que se otorgan mediante un convenio de Colaboración no precisan la existencia previa de bases reguladoras y, por lo tanto, de la publicidad de las mismas. Ahora bien, no cabe extender la excepción de un principio general a la publicidad de las ayudas concedidas, y, por lo tanto, las subvenciones concedidas. En consecuencia, una vez acordado el Convenio de colaboración, debe publicarse en el B.O.C.M, de conformidad con el artículo 7.4) citado.

5.6.11 En cuanto al régimen de control, las subvenciones que se otorguen mediante Convenios de Colaboración, están sujetas al control interventor a que se refiere el artículo 12 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, y disposiciones concordantes. A estos efectos, están sujetos a la comprobación material de la aplicación de los fondos públicos en la forma establecida por el Decreto 45/1997, de 20 de marzo de 1997, por el que se desarrolla el Régimen del Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid e instrucciones de la Intervención General.

Por otra parte, los beneficiarios deben justificar el cumplimiento de la realización de la actividad así como acreditar los gastos o pagos en los plazos y forma fijados en el Convenio, correspondiendo a la Intervención verificar el cumplimiento de estos extremos, bien con carácter previo al reconocimiento de la obligación en el supuesto de que el pago de la subvención sea "ex post", bien "a posteriori" en el marco de la competencia en el ejercicio de la función interventora de comprobar la aplicación o empleo de la cantidad concedida en la subvención, según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

## 6. Órgano competente y tramitación del gasto convencional:

De conformidad con la Resolución de 8 de julio de 1986, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia (BOCM de 11 de julio), por la que se da publicidad a los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, los convenios serán firmados por el Presidente de la Comunidad o por los Consejeros en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Madrid, "requiriendo el acuerdo previo del Consejo de Gobierno, si su plazo de vigencia es más de un año y hayan de comprometerse fondos de futuros ejercicios presupuestarios, si

suponen gastos que, por su cuantía o indeterminación deban ser autorizados por dicho Órgano"

La modificación del artículo 69 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en cuanto a los órganos competentes para la autorización o compromiso de gastos, determina en una interpretación sistemática de las normas que únicamente debe ser autorizada la suscripción de los Convenios, a que se refiere el presente informe, por el Consejo de Gobierno y aprobado su gasto en los siguientes supuestos:

- \* Si el gasto es plurianual y la suma del conjunto de las anualidades supera el importe fijado a estos efectos en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid o se requiera modificación de porcentajes o de las anualidades en los términos previstos en el artículo 55.4 de la Ley 9/1990 citada.
- \* Si los gastos corrientes o de capital exceden del importe fijado en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Por lo tanto, excepto en los supuestos enumerados, en los que los Convenios con entidades sin ánimo de lucro, deben ser previamente autorizados por el Consejo de Gobierno y autorizarse el gasto por el mismo, corresponde al Presidente de la Comunidad o a los Consejeros de acuerdo con su ámbito competencial la celebración de los Convenios y la aprobación de los gastos derivados de los mismos.

La precisión anterior incide en la tramitación del gasto con los siguientes efectos:

1. Cuando corresponda al Consejo de Gobierno la propuesta de autorización del Convenio y del gasto:
  - a. Debe ser fiscalizada por la Intervención General en aplicación del artículo 8.a) del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen del control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.
  - b. Debe proponerse un Documento A, teniendo en cuenta que en esta fase procedimental no procede acordar un compromiso con un tercero, puesto que el compromiso de gasto o disposición es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acuerda o concierta con un tercero, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, transferencias, subvenciones, etcétera, que previamente hubieran sido autorizados.
2. En los supuestos restantes, la fiscalización corresponde a los Interventores Delegados en la Consejerías, y podrán acumularse los actos de autorización y compromiso de gasto, por lo que deberá proponerse un Documento AD para su fiscalización.
3. La aprobación del gasto en este supuesto, como en toda obligación negocial, está inserta y coincide con la suscripción del convenio. En todo caso, por las Intervenciones Delegadas con carácter previo a la contabilización del gasto comprobarán que el Convenio ha sido suscrito por la Administración y por el representante de la entidad sin ánimo de lucro. A tal efecto, los órganos

gestores deberán remitir con el documento contable AD aprobado para su contabilización el Convenio suscrito.

4. En los supuestos de tramitación anticipada de gastos convencionales con entidades sin ánimo de lucro, de conformidad con la Orden del Consejero de Presidencia y Hacienda de 5 de febrero de 2001, sin perjuicio de cumplimentarse los extremos establecidos en la misma, no podrá llegarse a la fase de compromiso.