

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 25 DE OCTUBRE DE 2005. SUBVENCIONES. ADECUACIÓN DEL ACTO DE CONCESIÓN DE UNA SUBVENCIÓN AL CONJUNTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO REGULADOR DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA.

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ consulta en la que se solicita la interpretación de la normativa aplicable en materia de subvenciones, en relación con el encaje en la finalidad de una subvención de gastos corrientes, del abono de minutas derivadas de litigios entre el beneficiario y la Administración concedente de las ayudas.

Se acompaña al planteamiento de la consulta, expediente administrativo del que resultan los siguientes

ANTECEDENTES

1.- Por Orden 3304/2004, de 29 de diciembre, del Consejero de A.....@ se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Ayuntamientos destinadas a financiar sus gastos corrientes durante el año 2005. De esta Orden, interesa destacar los siguientes extremos:

- C El artículo 1, por el que el objeto de la subvención se define como *"la concesión de ayudas a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, dirigidas a la financiación por éstos de los gastos corrientes que resulten necesarios para la gestión municipal"*.
- C El artículo 2, por el cual los beneficiarios de las subvenciones, serán *"todos los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid que a 1 de enero de 2004 tengan una población oficial inferior a 5.000 habitantes, según la correspondiente certificación expedida por el Instituto Nacional de Estadística"*.
- C El artículo 4, por el que se consideran subvencionables: *"en general, los gastos en bienes y servicios necesarios para la gestión municipal, siempre que tengan su encaje en el Capítulo 2 de Gastos en Bienes Corrientes y Servicios, de la Clasificación Económica de Gastos recogida en la normativa vigente por la que se establece la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales. En especial, se considerarán subvencionables, siempre que tenga dicho encaje, entre otros, los gastos de contratación de consultorías y asistencias técnicas y servicios dirigidos a prestar a los Ayuntamientos servicios o asesoramiento necesarios para la gestión municipal que no puedan obtener con sus medios propios"*.

2.- Al amparo de esta Orden, el 16 de mayo de 2005, se recibe en la Intervención Delegada, propuesta de concesión de subvención al Ayuntamiento de A.....@ por importe de 606 euros , en concepto de *"Minuta de honorarios por recursos ante la Comunidad de Madrid"*.

3. El 9 de junio de 2005, la Intervención Delegada formula las siguientes actuaciones interesadas: *"se solicita aclaración respecto al encaje del objeto de la subvención en el artículo 4.c) de la Orden de la convocatoria, dada la finalidad de la ayuda solicitada"*.

4. El 16 de junio de 2005, en contestación a la petición de la Intervención Delegada, el Director General de A.....@ manifiesta que *"se trata de una"*

actuación dirigida a prestar al Ayuntamiento un servicio de asesoramiento necesario para la gestión municipal que no puede obtener con sus medios propios y que además no constituye un compromiso periódico o de carácter reiterativo, por lo que se consideraría un gasto subvencionable".

5. En la consulta formulada por la Intervención Delegada ante este Centro Directivo, se hace constar que la propia Dirección General de A.....@tiene suscrito con un despacho de abogados un contrato de servicios denominado "Asistencia letrada de la Comunidad de Madrid a los municipios para su defensa en juicio (2004)", en cuya cláusula 3.2.c) del Pliego de Prescripciones Técnicas, exceptúa de la asistencia a los litigios contra la administración autonómica.

De acuerdo con los antecedentes expuestos se formula las siguientes

CONSIDERACIONES

El examen de la cuestión planteada requiere, en primer término, analizar la siguiente normativa:

- La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, en el Título V, Capítulo III "*Asistencia, colaboración y cooperación de la Comunidad de Madrid con las Entidades Locales*", en los artículos 124 y 134, dispone:

Artículo 124: "La asistencia podrá consistir en facilitarles apoyo jurídico en sus actividades, incluido, en los supuestos previstos en la normativa autonómica, la asistencia letrada en procesos judiciales entablados con personas o Entidades particulares (Y)"

Artículo 134: "La Comunidad de Madrid podrá otorgar otras subvenciones y ayudas a las Entidades Locales en los términos previstos en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

En la concesión de las ayudas y subvenciones se atenderá prioritariamente a las solicitadas por los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes (Y) "

- El Decreto 32/1994, de 24 de marzo, regulador de la asistencia de la Comunidad de Madrid a los Municipios para su defensa en juicio, del que cabe significar:

El artículo 2: "Podrán beneficiarse de la asistencia los municipios cuya población no exceda de mil habitantes y cuyos recursos ordinarios del Presupuesto en vigor en el momento de efectuar la solicitud no superen los setenta y cinco millones de pesetas".

El artículo 4, por el que se exceptúa de la asistencia:

(Y) "Los litigios entre municipios o de éstos contra las Administraciones estatal o autonómica".

- El Decreto 149/2004, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de A.....@prevé que será competencia de la Dirección General de A.....@

(Y) "La aprobación de la concesión a los Ayuntamientos de asistencia letrada en juicio para su defensa, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Dirección General de los Servicios Jurídicos"

- La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en el artículo 2, apartado tercero, señala:

"Tendrán carácter supletorio la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, la Ley General Presupuestaria, las demás normas del Derecho Administrativo y, a falta de éstas, las de Derecho Privado".

- La Orden 3304/2004, de 29 de diciembre, del Consejero de A.....@ por la que se establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Ayuntamientos destinadas a financiar sus gastos corrientes durante 2005, a cuyo amparo se subvenciona a los Municipios de menos de 5000 habitantes a 1 de enero de 2004, los gastos en bienes corrientes y servicios de la clasificación económica de gastos y en particular, los gastos de contratación de consultoría y asistencias técnicas y servicios dirigidos a prestar a los Ayuntamientos servicios o asesoramiento necesario para la gestión municipal que no pueden obtener con sus propios medios.

- El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 167 desarrolla la estructura de los estados de ingresos y gastos de los presupuestos de las Entidades Locales, en cuya virtud:

"En los créditos para gastos corrientes se incluirá los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes (Y)".

Examinada la estructura del Presupuesto de Gastos de las Entidades Locales y el Plan General de Contabilidad Pública Local de 2004, se observa que en el capítulo II se encuentra el concepto 226.03 con la denominación "Jurídicos" y la cuenta 623 con la denominación "Servicios de profesionales independientes".

- Finalmente, según datos del Instituto Nacional de Estadística, la población del Ayuntamiento de A.....@ a 1 de enero de 2004, era de 673 habitantes.

A la vista de estas previsiones se puede concluir, que el asesoramiento jurídico que los Ayuntamientos precisen en la gestión municipal, puede encauzarse, bien por la vía de la asistencia jurídica que presta la Dirección General de A.....@ en la forma prevista en los artículos 5 y siguientes del Decreto 32/1994, de 24 de marzo, o bien financiando los gastos de asesoramiento jurídico mediante la concesión de subvenciones. Estos procedimientos encuentran su fundamento en la misma norma jurídica, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, por lo que en su desarrollo se deberá respetar lo dispuesto en su artículo 124, al limitar la asistencia letrada únicamente a los "*procesos judiciales entablados con personas o Entidades particulares*", excluyendo por tanto, los contenciosos entre Administraciones Públicas.

Así, la asistencia letrada de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el Decreto 32/1994, de 24 de marzo, y el Decreto 149/2004, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura de la Consejería de A.....@ se extiende a aquellos procedimientos judiciales en los que son parte interesada los Ayuntamientos que no superen los límites fijados en relación a la población y recursos ordinarios del Presupuesto, y que no tengan por objeto, litigios entre municipios o de éstos contra la Administración estatal o autonómica.

La materialización efectiva de esta ayuda ha requerido, dada la insuficiencia de personal habilitado en la Dirección General de A.....@ la contratación externa de

letrados, bajo la modalidad de un contrato de servicios, en cuyo pliego de prescripciones técnicas, se observan en idénticos términos, los límites, subjetivos y objetivos, del Decreto 32/1994 de 24 de marzo.

Por otra parte, en virtud de la Orden 3304/2004, de 29 de diciembre, del Consejero de A.....@ por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Ayuntamientos destinadas a financiar sus gastos corrientes durante el 2005, podría subvencionarse, con carácter general, el concepto de asesoramiento jurídico, como gasto incluido en capítulo II de Gastos de los Presupuestos de las Entidades Locales, necesario para la gestión municipal.

No obstante lo anterior, relacionando la subvención objeto de la consulta, con la Ley 2/2003, de 11 de marzo y con el Decreto 32/1994, de 24 de marzo, se observa que, tanto por su finalidad como por su contenido, "*Minuta de honorarios por recursos ante la Comunidad de Madrid*", entraría en contradicción con estas disposiciones, dado que a través de la misma se eludiría la limitación de prestar asistencia en los litigios entre municipios y la Administración autonómica.

En este sentido, el acto de concesión podría analizarse desde la perspectiva de la institución del fraude de ley, aplicable en todos los sectores del Derecho, según STC 37/1987, y cuya previsión normativa se encuentra en el artículo 6.4 del Código Civil, en los siguientes términos:

"Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera intentado eludir".

La doctrina y la jurisprudencia han deducido de tal precepto legal la exigencia de dos requisitos: que concurra la norma llamada de cobertura, que es a la que se acoge el que intenta el fraude, con la norma eludible, es decir, la que a través del fraude se pretende eludir de forma fraudulenta, persiguiendo con ello que los actos realizados obtengan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico (SSTS de 30 de noviembre de 1988, de 3 de noviembre de 1992 ó de 4 de noviembre de 1994).

En el supuesto planteado, la norma de cobertura sería la Orden 3304/2004, de 29 de diciembre, por la que se obtendría una ayuda para una finalidad expresamente excluida de la norma *eludible*, la Ley 2/2003, de 11 de marzo y el Decreto 32/1994, de 24 de marzo.

Del mismo modo, cabe significar la doctrina de los actos propios, que proclama el principio general del derecho que afirma la inadmisibilidad de venir contra los actos propios, que implica la vinculación del autor de una declaración de voluntad y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, como consecuencia del principio de buena fe y particularmente, de la exigencia de observar dentro del ordenamiento jurídico un comportamiento coherente.

Por todo ello, aunque la Orden 3304/2004, de 29 de diciembre, no haya previsto expresamente la exclusión de la ayuda propuesta, analizada la misma con el Decreto 32/1994, de 24 de marzo, y los referidos principios generales del derecho, podría entenderse que el acto de concesión de la subvención no sería conforme a derecho.

A este respecto, debe tenerse en cuenta, el artículo 53.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, por el cual:

"El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos".

La consecuencia jurídica por el incumplimiento de tal prescripción es la sanción del artículo 63.1 de la citada Ley:

"Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder".

Finalmente, cabe añadir que los razonamientos expuestos se infieren del principio de legalidad, por el cual toda la actuación administrativa queda vinculada no sólo por el denominado "bloque de legalidad", sino también por el llamado "bloque normativo", incluyendo por tanto, las propias normas dictadas por ellas. En conclusión, ello implica la sumisión de los actos administrativos a todo el ordenamiento jurídico, integrado tanto por las disposiciones de carácter general, legales y reglamentarias, como por los principios generales del derecho.

En virtud de las consideraciones manifestadas, se deduce la siguiente

CONCLUSIÓN

Este Centro Directivo estima que la Orden de concesión de la subvención objeto de esta consulta, debe examinarse no sólo a la luz de las bases reguladoras a cuyo amparo se dicta, sino también en sintonía con la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid y con el Decreto 32/1994, de 24 de marzo, regulador de la Asistencia Jurídica de la Comunidad de Madrid a los Municipios para su defensa en Juicio, dado que en virtud del principio de legalidad, no es posible que una concreta actuación administrativa quede al margen del ordenamiento jurídico, so pena de quebrantar la coherencia interna del mismo.