

Concesión de una subvención nominativa a Cruz Roja por el ayuntamiento, ¿mediante convenio de colaboración o contrato de servicios?

Planteamiento

Nos planteamos la viabilidad de suscripción de un convenio para la concesión de una subvención nominativa a Cruz Roja para la realización de un programa de intervención en emergencias y atención socio-sanitaria. ¿O la prestación de este programa debería ser objeto de un contrato de servicios?

Respuesta

En el contrato la idea de la contraprestación es imprescindible, sin embargo, en la subvención no es así. De tal manera que hay que partir de la premisa básica que cuando nos encontramos ante una prestación de un servicio o una contraprestación que se retribuye, la figura jurídica tiene naturaleza de contrato y no la de una subvención, porque en esta, como a continuación veremos, la idea de la contraprestación está ausente.

Recordemos que el art. 23.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 -RSCL-, dispone que las corporaciones locales podrán conceder subvenciones a Entidades, organismos o particulares cuyos servicios o actividades complementen o suplan los atribuidos a la competencia local.

Y es que la subvención es una medida de fomento que pretende incentivar actividades o acciones que sean de interés público y para ello es imprescindible que la actividad subvencionada forme parte del ámbito competencial de la entidad local.

Así lo ha señalado el TS en su sentencia de 22 de noviembre de 2004, al considerar que hemos de comenzar recordando que la actividad administrativa de fomento que se concreta en una subvención, como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprendiendo el concepto toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción, en cuanto tal actividad dirigida a un fin de interés general no cabe comprenderla aisladamente sino en el conjunto a que, en definitiva, responde (como más adelante veremos en relación con los propios preceptos que se dicen infringidos)

La jurisprudencia reiterada del TS, expresada, entre otras, en las Sentencias de 7 de abril de 2003, de 4 de mayo de 2004, de 17 de octubre de 2005 y de 15 de noviembre de 2006, manifiesta la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo, caracterizándose por las notas que a continuación se reseñan:

- *“En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha*

sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas.

- *En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.*
- *(...) Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión.”*

El concepto de contrato lo encontramos en el art. 1254 del Código Civil -CC-, según el cual el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio.

En las Administraciones Públicas, el art. 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -LCSP 2017-, dispone que son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3. Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.

Las características de las ayudas, premios, becas, en definitiva, subvenciones son:

- - Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- - La entrega está sujeta a la realización de una actividad.
- - La conducta financiada tiene por objeto la promoción de una finalidad pública.

En consecuencia, si la organización del programa de intervención en emergencias y atención socio-sanitaria, es de iniciativa de la Cruz Roja y es esta quien establece las características y su regulación, sin que se preste un servicio al ayuntamiento, sería posible la subvención nominativa.

Por el contrario, si el programa de intervención es de iniciativa municipal y es el ayuntamiento quien establece las características del programa, de tal manera que se pueda entender que la Cruz Roja está prestando dicho programa para el ayuntamiento, la naturaleza de la prestación es contractual.

Respecto a la subvención nominativa, recordemos que el art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones -LGS-, dispone que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva; el apartado 2 LGS permite que se concedan de forma directa subvenciones en tres supuestos:

1. Cuando estén previstas nominativamente en el presupuesto de la entidad local.
2. Cuando la concesión de la subvención venga impuesta a la entidad local por una norma de rango legal.

3. Excepcionalmente cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

La norma (art.22.2.a LGS) aclara que se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario

En desarrollo de dicho precepto, el art. 65.3 del RD 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, que dispone que el procedimiento para la concesión de estas subvenciones se iniciará de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención, o a instancia del interesado, y terminará con la resolución de concesión o el convenio.

En cualquiera de los supuestos previstos en este apartado, el acto de concesión o el convenio tendrá el carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones.

La resolución o, en su caso, el convenio deberá incluir los siguientes extremos:

- a) Determinación del objeto de la subvención y de sus beneficiarios, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
- b) Crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la subvención, individualizada, en su caso, para cada beneficiario si fuesen varios.
- c) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- d) Plazos y modos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.
- e) 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.

Conclusiones

1ª. Son características de las subvenciones:

- - Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- - La entrega está sujeta a la realización de una actividad
- - La conducta financiada tiene por objeto la promoción de una finalidad pública

2ª. Si el programa de intervención en emergencias y atención socio-sanitaria es de iniciativa de la Cruz Roja, quien establece todas sus características, podría ser objeto de una subvención por parte del ayuntamiento.

3ª. Si el programa de intervención de emergencias y atención socio-sanitaria es organizado por el ayuntamiento, estableciendo este sus características y es prestado por la Cruz Roja, cabe entender que estamos ante la presencia de un contrato.