

INFORME 3/2024**SUBVENCIONES PÚBLICAS. MODIFICACIONES NORMATIVAS, ESPECIAL REFERENCIA AL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.g) del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de fecha 23 de diciembre de 2016 (Boletín Ayuntamiento de Madrid de 13 de enero de 2017) corresponde a la Oficina, en el ámbito definido en su artículo 1, *asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales.*

Conforme a dicha competencia se elabora el presente informe.

1.- Consideraciones sobre la normativa general reguladora de las subvenciones públicas

La exposición de motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) ya señalaba que una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones que dan respuesta, con medidas de apoyo financiero, a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas. La actuación de las Administraciones Públicas a través de la actividad de fomento realizada mediante subvenciones debe ajustarse a los principios básicos de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia.

La regulación básica en materia de subvenciones se encuentra contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que dispone en el artículo 1.2 que *las subvenciones que otorguen las Administraciones Públicas se ajustarán a los preceptos contenidos en la Ley General de Subvenciones, en el presente Reglamento y en las normas reguladoras de cada una de ellas, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Final Primera de la citada Ley y en la Disposición Final Primera de este Reglamento.*

Ambos textos legales han tenido diversas modificaciones, las más recientes introducidas por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Estas reformas profundizan en las obligaciones de los órganos que las conceden tanto desde la prevención como desde el control.

La Disposición final décima tercera de dicha Ley de Presupuestos, entre otras modificaciones, añadió un párrafo segundo al apartado 1 del artículo 8 de la LGS, con el siguiente contenido: *Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento.*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

1

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 26/02/2024 13:45:27
CSV : 1LSRF62AJTQLQ8R



La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES), reconociendo su carácter de requisito esencial. Es de citar, entre otras, la Sentencia de 26 de junio de 2012 (recurso 4271/2011), en la que se declara que según el artículo 8 de la LGS *puede considerarse que el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, y que dicho precepto es imperativo y categórico, siendo el mismo un requisito esencial*. En idéntico sentido se pronuncia la STS de 4 de marzo de 2021 (recurso 4939/2019), en la que se establece: *En efecto, tal como sostuvimos en las sentencias de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2012 (RC 4271/2011), 4 de diciembre de 2012 (RC 4369/2011) y 16 de abril de 2013 (RC 1372/2012), dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, el Plan Estratégico de Subvenciones, al que se refiere dicha disposición, tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8*.

Y más recientemente en la STS de 9 de mayo de 2022 (Recurso 2317/2020, se reafirma el carácter esencial del Plan Estratégico de Subvenciones al declarar que: *dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, el Plan Estratégico de Subvenciones, al que se refiere dicha disposición, tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8*.

El seguimiento de los PES, mediante el control y la evaluación de los objetivos contenidos en ellos, será determinante para valorar la gestión de los recursos públicos utilizados en las subvenciones y evaluar sus resultados.

Respecto a la gestión de los recursos públicos utilizados en las subvenciones, son de mencionarse los informes de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público, elaborados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Son herramientas de análisis de la gestión pública, de carácter económico-financiero y del procedimiento administrativo, que suministra información útil para la toma de decisiones de política pública en orden a una mejor asignación de los recursos públicos.

Los informes de la citada autoridad, elaborados a partir del año 2018, se centran en la evaluación de la estrategia y los procedimientos seguidos en la concesión de subvenciones públicas, proponiendo crear un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria con indicadores de resultados, dentro de un proceso de fomento activo de una cultura de evaluación de políticas públicas y el incremento de la transparencia para favorecer la rendición de cuentas. Se señalaba la conveniencia de modificar la LGS para clarificar y ampliar su ámbito de aplicación, simplificar las cargas administrativas, aumentar la transparencia de las subvenciones directas y resolver deficiencias de procedimiento. Estas recomendaciones han tenido respuesta en posteriores modificaciones normativas.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

2

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 26/02/2024 13:45:27
CSV : 1LSRF62TAJTQLQ8R



Los citados informes han señalado riesgos y mejoras en materia de subvenciones. Así:

-recomiendan mejorar la eficiencia de los procedimientos de las subvenciones públicas.

-la planificación estratégica de subvenciones se realiza según la estructura orgánica y no según las políticas públicas, lo que puede producir disfunciones, y en ocasiones pueden conllevar un solapamiento de objetivos e indicadores.

-manifiestan la necesidad de avanzar en la cultura de la evaluación y medición de indicadores y de resultados de las políticas públicas y, en particular, en aquellas que emplean subvenciones públicas.

-respecto a las subvenciones directas, se señala que resulta aconsejable restringir con carácter general su empleo, en la medida en que estas concesiones directas pueden afectar a la igualdad, concurrencia y objetividad.

-simplificación en los procedimientos de gestión, entre otras medidas mediante el incremento de tramitación y justificación telemática y electrónica.

2.- Modificación de la Ordenanza de Bases Reguladoras Generales para la Concesión de Subvenciones del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos.

En el Ayuntamiento de Madrid se ha aprobado la Ordenanza 3/2023, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Ordenanza de Bases Reguladoras para la Concesión de Subvenciones del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos (OBRGS), de 30 de octubre de 2013. Esta modificación supone la adaptación a la regulación contemplada en la normativa estatal actual, y así mismo, está alineada con las recomendaciones efectuadas por la AIREF, y supondrá una mejora de la gestión de las subvenciones municipales.

La incorporación de manera expresa, en el artículo 5 de la OBRGS, de la posibilidad de utilizar la vía telemática por parte de los interesados en la presentación de la documentación o datos que se les exija potenciará la justificación electrónica de las subvenciones contribuyendo a la simplificación de las cargas administrativas, tanto para gestores públicos como para los receptores de las subvenciones.

También facilitará dicha simplificación la posibilidad de acreditar, en la justificación de las subvenciones recibidas, el pago de las facturas por medios adicionales a la transferencia bancaria, cheque o efectivo, como son la domiciliación en cuenta de pago, el pago con tarjeta o el pago por internet (artículo 35 OBRGS).

Así mismo, la posibilidad de justificar la subvención mediante un informe de auditor cuando así lo prevean las convocatorias, convenios o acuerdos de concesión, posibilidad incorporada a la Ordenanza en el artículo 36 ter, que está en la línea de simplificación administrativa. Hasta esta modificación tal posibilidad solo se permitía en las subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, y ahora es posible para todo tipo de subvenciones.

Una de las novedades más destacadas es la modificación relativa al Plan Estratégico de Subvenciones, recogida en los artículos 9 y 10 OBRGS. Se pasará de la existencia actual de un PES para cada Área de Gobierno a uno único para todo el Ayuntamiento. Ambos artículos contienen una regulación detallada acerca de contenido del PES, así como de su seguimiento y actualización.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



Tal y como concluyó la AIREF, la planificación estratégica de subvenciones realizada según la estructura orgánica y no según las políticas públicas conlleva disfunciones, y en ocasiones pueden determinar un solapamiento de objetivos e indicadores. Hasta la aprobación de esta nueva modificación de la OBRGS en el Ayuntamiento de Madrid se aprobaba un PES por cada Área de Gobierno, es decir, atendiendo a la estructura orgánica del mismo. Siguiendo las recomendaciones de la AIREF, se pasará a disponer de un PES único para todo el Ayuntamiento. Esto permitirá la planificación conforme a políticas públicas y no en función de las estructuras orgánicas. Aportará mayor uniformidad y claridad a la planificación y, especialmente, supondrá una optimización de la coordinación, seguimiento y evaluación de dicha planificación estratégica.

Otro de los aspectos destacables es el relacionado con la nueva regulación sobre las subvenciones directas. Como señaló la AIREF, "en la medida en que la concesión de subvenciones directas puede afectar a la igualdad, concurrencia y objetividad, resulta aconsejable restringir con carácter general su empleo".

En el nuevo texto de la OGRBS, como queda reflejado en su Preámbulo, la modificación de la ordenanza persigue garantizar la objetivación y máxima concreción del objeto de la subvención, así como reforzar la utilización de los principios generales de publicidad y concurrencia. En concreto, la modificación se refiere a la posibilidad de que la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid decida el sistema de autorización que proceda en los supuestos de concesión directa de subvenciones en las que se acrediten razones de interés público, social, económico, humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, toda vez que la utilización de este procedimiento debe ser excepcional tal y como ha advertido la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Cuestión que queda materializada en el artículo 30, redactado en los siguientes términos: *3. Con carácter excepcional se podrán conceder directamente subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. En esta modalidad de concesión, la Junta de Gobierno podrá decidir el sistema de autorización que proceda para su otorgamiento. El acuerdo o convenio de concesión se ajustará a lo dispuesto en el artículo 28.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, conteniendo como mínimo la definición del objeto, régimen jurídico aplicable, los beneficiarios, modalidades de la subvención, procedimiento de concesión y régimen de justificación. El acuerdo de concesión habrá de estar debidamente motivado, identificando claramente los compromisos asumidos por los beneficiarios.*

Los principios generales de publicidad y concurrencia quedan así mismo reforzados con la limitación al porcentaje admitido para la subcontratación de actividades subvencionadas. Hasta la modificación de la OBRGS aprobada el pasado 28 de noviembre, se permitía la subcontratación hasta un porcentaje del 100% del importe de la actividad subvencionada, salvo que la convocatoria, convenio o acuerdo de concesión establecieran otro límite distinto. El referido límite no estaba alineado con la redacción de la LGS, que es más restrictiva, por lo que se ha procedido a ajustar el texto a dicho texto legal. La nueva redacción del artículo 31 OGRBS prevé que: "2. Los beneficiarios podrán subcontratar, total o parcialmente, la actividad subvencionada cuando así lo prevea la convocatoria, convenio o acuerdo de concesión. En el supuesto de preverse la subcontratación parcial, la convocatoria, convenio o acuerdo de concesión fijará el porcentaje máximo. En caso de que no se establezca, los beneficiarios podrán subcontratar hasta un

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

4

Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 26/02/2024 13:45:27
CSV : 1LSRF62AJTQLQ8R



porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada.”

Por tanto, si nada se prevé de manera expresa en la convocatoria, convenio o acuerdo de concesión será de aplicación la regla general, el límite del 50%. Cabe recordar que esta modificación trae causa del Acuerdo Plenario de 20 de diciembre de 2019, cuya parte dispositiva tenía el siguiente tenor literal: Adaptar la modificación del artículo 31 a lo establecido en la Ley de Subvenciones y realizar un estudio para adoptar las decisiones que permitan limitar la subcontratación en el ámbito de las mismas.

Respecto a la financiación de las actividades subvencionadas, está regulada con carácter básico en el artículo 19 de la LGS, cuando dispone:”2. La normativa reguladora de la subvención determinará el régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

4. Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de otras aportaciones fuera de los casos permitidos en las normas reguladoras podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.”

En esta línea, y ajustándose al citado precepto, se ha procedido a una modificación del artículo 18 de la OGRBS.

La nueva redacción dada al apartado 3 del artículo 18 queda expresada en los siguientes términos: *3. Las convocatorias, acuerdos o convenios de las subvenciones que se concedan con arreglo a esta ordenanza deberán determinar la compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de 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, y podrán prever mecanismos específicos de verificación para comprobar el cumplimiento efectivo de las condiciones de compatibilidad o incompatibilidad establecidas.*

Esta determinación de compatibilidad o incompatibilidad se puede considerar un factor preventivo de riesgo de doble financiación. También la consulta a la Base de Datos Nacional de Subvenciones por parte de los concedentes de ayudas es una herramienta para detectar posibles casos de concurrencia de ayudas y, en su caso, de situaciones de doble financiación.

En conclusión, las modificaciones resaltadas suponen una mejora de la gestión de las subvenciones otorgadas por el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, lo que puede contribuir a una mayor eficiencia de los recursos públicos.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

5

Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 26/02/2024 13:45:27
CSV : 1LSRF62TAJTQLQ8R

