



**Excma. Diputación Provincial de León**  
**Ilmo. Sr. Presidente**  
**Plaza de San Marcelo, 6**  
**24002 LEÓN**

**Asunto: Subvención para financiación de proyectos de acción social y servicios sociales (2019) / Asociación XXX**

Ilmo. Sr.:

Nos ponemos de nuevo en contacto con V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **529/2022**.

En la actividad de las entidades locales, las subvenciones son un instrumento de utilidad para el mejor servicio de los intereses generales, y se incardinan en la acción de fomento y en el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas, cuyo reflejo se halla de forma principal en el caso de las Diputaciones provincial en el artículo 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en el que se establece que son fines propios de la provincia, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de su competencia.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), contempla *“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”*.

Así, con esa actividad administrativa de fomento, la Administración compromete de manera directa la realización de determinados comportamientos considerados de interés general, mediante la entrega de una cantidad, en concepto de subvención, no como una liberalidad, sino para promover los fines públicos que pretende que sean alcanzados.

Pues bien, al amparo de lo establecido en la citada LGS y en la Ordenanza General de Subvenciones aprobada por el Pleno de la Diputación Provincial de León de 11 de



mayo de 2016, esa Administración provincial aprobó en fecha 4 de noviembre de 2019 las Bases reguladoras de la “Convocatoria de Subvenciones a proyectos de Acción Social y Servicios Sociales realizados por entidades privadas sin ánimo de lucro, 2019”, que fueron publicadas en el B.O.P. de León nº 217, de 13 de noviembre de 2019.

La finalidad de esta convocatoria consistía en la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de proyectos incluidos en el ámbito de los servicios sociales y sociosanitarios, que contuvieran actividades dirigidas a contribuir a la satisfacción de las necesidades personales básicas y/o de las necesidades sociales de los habitantes de los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia de León.

Estando representados por la Asociación XXX (Asociación de XXX) uno de los colectivos hacia los que se destinaba la referida convocatoria (personas con discapacidad), esa entidad presentó en fecha XXX su solicitud de subvención, que fue concedida por Acuerdo de la Junta de Gobierno de esa Diputación de 21 de agosto de 2020, por el importe solicitado de XXX euros, para financiar el proyecto denominado “XXX”, que tuvo un coste total de XXX euros.

Dentro del plazo establecido para acreditar la realización del proyecto, el cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención y la justificación de que los fondos habían sido aplicados a la finalidad para la que habían sido concedidos, la referida entidad receptora de la ayuda presentó en fecha 1 de octubre de 2020 la documentación correspondiente para dar cumplimiento a dicho trámite de justificación.

A la vista de la documentación presentada, en fecha 5 de noviembre de 2020 se solicitó a dicha Asociación la subsanación de la documentación en los siguientes términos:

*“En el anexo VII se debe señalar la fecha en la que se contabilizó el ingreso del anticipo.*

*Fuentes de verificación objetivas que aporten datos y pruebas fehacientes acerca de las actividades realizadas,*

*En el caso de justificación de gasto de personal que interviene directamente en el proyecto certificado (firmado por el Secretario con visto bueno el Presidente) con la lista de personas asignadas al proyecto, con indicación de su dedicación al mismo, copia del contrato de trabajo, detallando modalidad de contratación, categoría profesional y salario.”*



La documentación solicitada fue presentada el 9 de noviembre de 2020, sin embargo esa Administración remitió nuevo escrito a la referida entidad asociativa en fecha 17 de febrero de 2021, en el que se señalaban nuevas deficiencias que debían ser subsanadas en el plazo de diez días para proceder a la correcta fiscalización del expediente:

*“Revisada la documentación presentada con anterioridad se observa el personal ha sido contratado con anterioridad a 1 de enero de 2019, siendo la modalidad de contratación INDEFINIDA. De acuerdo con la Base Séptima de la convocatoria, respecto de los gastos de personal, cuando las actuaciones se dirijan a un proyecto específico, los costes de personal irán referidos única y exclusivamente al contratado para el proyecto objeto de subvención, siendo los contratos presentados por la Asociación XXX, con respecto del personal encargado de la ejecución del proyecto, anteriores al 1 de enero de 2019, no pudiendo admitirse dichos gastos de personal por contravenir lo dispuesto en la Base Séptima. En el caso del servicio de XXX, podrán admitirse dichos gastos siempre que se aporten las facturas, tal y como exigen las bases de la convocatoria. A este respecto, de conformidad con los datos reseñados por la entidad en el Anexo X el importe total de los gastos en concepto de XXX asciende a XXX €, no pudiendo financiarse más del 80% del coste total correctamente justificado, siendo por lo tanto la cantidad máxima a abonar XXX €.”*

En cumplimiento de este nuevo requerimiento se presentó por la Asociación la documentación solicitada en fecha 23 de febrero de 2021 a efectos de la justificación. En concreto, facturas y pagos relativos al servicio de XXX, anexos a los contratos laborales del personal del proyecto específico, y certificado sobre el personal asignado al mismo.

Sin embargo, el 10 de marzo de 2021 se realiza por la Administración otra solicitud a la Asociación en el siguiente sentido:

*“Revisada la documentación presentada tras el último requerimiento en el que se les solicitaba aclaración con respecto a los contratos de los trabajadores de la Asociación XXX imputados al proyecto presentado para la subvención del año 2019, una vez estudiada la documentación, les solicitamos, dada la excepcionalidad de la situación, nos sea enviado un informe adicional en el que se ratifique por el organismo donde ha sido registrada la cláusula del contrato, con el nombre de la oficina de empleo de León que lo ha registrado, en el sentido de que sea un técnico del servicio el que emita dicho informe dando veracidad al documento registrado con fecha 23 de febrero de 2021, en el que se hace referencia a los contratos presentados siendo todos ellos anteriores al año 2019.”*

Atendiendo, así, a dicha solicitud, el 12 de marzo de 2021 se presentó por la Asociación certificación del Jefe de Sección de la Oficina de Empleo León-I, en el que se



señalaba que con fecha 23 de febrero de 2021 se habían presentado y registrado en la Oficina de Empleo León-I, tres anexos firmados en fecha 1 de enero de 2019 modificando determinadas cláusulas de los siguientes contratos: a)- XXX b)- XXX c)- XXX. En estos anexos constaba el acuerdo firmado con estas trabajadoras de la Asociación de que un porcentaje (18%) de su jornada laboral se dedicaría al proyecto “XXX”, con efectos a partir del 1 de enero de 2019 hasta la finalización de ese año.

Pese a todo ello, esa Diputación provincial declaró la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención por el importe de XXX euros, al considerar, conforme a la Base Séptima de la convocatoria, la necesidad de excluir los gastos de las trabajadoras contratadas con anterioridad al 1 de enero de 2019, al ser personal que realizaba funciones permanentes en la entidad. Y, a su vez, para aplicar el descuento correspondiente a esos gastos excluidos, reconoció únicamente el abono de la cantidad de XXX euros.

Los recursos de reposición formulados por la entidad asociativa defendiendo el cumplimiento de las bases reguladoras de la convocatoria, fueron desestimados por esa Diputación provincial.

Pues bien, la intervención de esta Defensoría, por ser objeto de la presente reclamación ese decaimiento del derecho a la obtención del importe íntegro de la subvención inicialmente reconocido a la Asociación XXX, se ha centrado en determinar si se produjo el supuesto incumplimiento imputado a dicha entidad de la Base séptima de las reguladoras de la convocatoria y, en consecuencia, si la pérdida de su derecho al cobro íntegro de la ayuda concedida de XXX euros para financiar el proyecto denominado “XXX” y su minoración a la cuantía de XXX euros, estaba debidamente justificada o si, por el contrario, no procedía su declaración.

Como resultado de este análisis se ha podido llegar a la conclusión de que la decisión adoptada por esa Administración ha de ser considerada desproporcionada e injusta. Ello en atención a las siguientes CONSIDERACIONES:

No cabe duda que tras el otorgamiento de una subvención, cobran especial importancia los mecanismos legales previstos para velar por el cumplimiento efectivo de los intereses públicos a los cuales ha obedecido la concesión. Y es que si bien el proceso de otorgamiento requiere un importante y laborioso esfuerzo para garantizar el cumplimiento de todos los aspectos legales exigidos, no es menos relevante el seguimiento y control de las subvenciones. En este sentido, la obligación viene introducida expresamente en el artículo 32 de la LGS: *“El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.”*



Esto es, la subvención se trata de una actividad administrativa de fomento con la que la Administración concedente contribuye al logro del bienestar social mediante el otorgamiento de ventajas al sujeto beneficiario, generándose una relación jurídica de naturaleza modal. Así, la entrega económica que se realiza sin contraprestación directa de los beneficiarios, está sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizado o por desarrollar.

La jurisprudencia ha destacado a este respecto que la subvención no obedece a un ánimo de donación. Así, podemos citar, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18 de julio de 2006, en la que se señala que la subvención no responde a una «causa donandi», sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un «modus», libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Tiene, pues, un carácter modal, 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 (SSTS 20 de junio, 12 de julio y 10 de octubre de 1997, 12 de enero y 5 de octubre de 1998, y 15 de abril de 2002).

Así, quien pretende obtener en su provecho caudales públicos por la vía de la subvención debe guardar una conducta respetuosa con las obligaciones, materiales y formales, a cuyo cumplimiento se subordina la entrega de aquéllos. Y, por ello, el incumplimiento de esas obligaciones puede determinar o bien el decaimiento del derecho a obtener el beneficio o bien el deber de reintegrar su importe (STS de 30 de octubre de 2019).

Pues bien, esta obligación de justificación que pesa sobre el beneficiario se recoge, en el caso que ahora nos ocupa, en la Base Decimocuarta de la Convocatoria de subvenciones en cuestión: *“En el plazo previsto las entidades receptoras de las subvenciones deberán acreditar la realización del proyecto, el cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención y la justificación de que los fondos recibidos han sido aplicados a la finalidad para la que fueron concedidos. En el caso de financiar un proyecto específico, deberá justificarse el coste total del proyecto subvencionado (...)”*.

Cumplido este trámite de justificación por la Asociación XXX, esa Diputación provincial consideró, tras revisar la documentación aportada por la entidad beneficiaria de la subvención en atención a los distintos requerimientos, que debido a que el personal destinado al proyecto subvencionado había sido contratado con anterioridad al 1 de enero de 2019, teniendo la modalidad de contratación indefinida, se contravenía lo dispuesto en la **Base Séptima** de la misma convocatoria, en la que se establecía lo siguiente:



*“Serán subvencionables los gastos siguientes:*

*- Gastos de personal:*

*1. Cuando las actuaciones se dirijan a un proyecto específico: los costes de personal irán referidos única y exclusivamente al contratado para el proyecto objeto de subvención, detallando los profesionales que intervienen, las tareas que realizan, categoría profesional, tipo de contrato y retribuciones. Las retribuciones no podrán ser superiores a las establecidas para puestos de trabajo análogos en los convenios laborales aplicables.*

*Queda excluido, en el caso anterior, el personal que realiza servicios generales en la entidad como el de dirección, coordinación, administración, limpieza, mantenimiento, etc.”*

Esto es, esa Diputación adoptó la decisión de tener por defectuosa la ejecución de la obligación de justificación documental de la actividad subvencionada, entendiendo que la citada Base excluía los gastos de las trabajadoras contratadas con anterioridad al 1 de enero de 2019, al ser personal que realizaba funciones permanentes en la entidad, no estando vinculado al proyecto subvencionado.

Es este criterio, precisamente, el que cuestiona esta Defensoría por no responder a las propias exigencias de la base en cuestión, las cuales resultaban vinculantes tanto para la entidad concurrente como para la propia administración convocante.

En concreto, centrándonos en la alusión específica que dicha base establece en relación con los gastos del personal (por ser el objeto de la controversia), sus términos establecían únicamente que los costes de personal que resultaban subvencionables eran en exclusiva los referidos a los trabajadores que estuvieran contratados para el proyecto específico objeto de la subvención. Así, como se observa, de ese tenor literal no se deriva exigencia alguna en relación con el tipo de contrato que debía tener ese personal (y, por tanto, de la exclusión de una modalidad de contratación indefinida), ni tampoco respecto al momento o periodo concreto de su contratación (esto es, que no pudieran estar previamente vinculados a la entidad).

Esta conclusión, además, deriva de lo dispuesto en el apartado 5 de la Base Decimocuarta de la convocatoria, en el que se exige expresamente para la justificación del gasto de personal que interviene directamente en el proyecto, *“un certificado con la lista de personas asignadas al proyecto, con indicación de su dedicación al mismo, copia del contrato de trabajo, detallando modalidad de contratación, categoría profesional y salario”*. Es decir, lo que debía justificarse por la asociación era el porcentaje concreto de la jornada laboral de los trabajadores dedicada exclusivamente para el desarrollo de esa



actividad, cuyo gasto sería el único subvencionable, con independencia del tipo de contrato, duración o momento de la contratación.

La única exclusión, como gastos subvencionables, que expresamente establecía la norma eran los generados por el personal que *“realiza servicios generales en la entidad como el de dirección, coordinación, administración, limpieza, mantenimiento, etc.”*, sin imponer otras limitaciones.

En definitiva, del tenor literal de las bases reguladoras de la convocatoria (a las que en todo caso debía atenerse la Administración concedente) no se deduce la exclusión, dentro de esos gastos de personal subvencionables, los referidos a aquellos trabajadores contratados con anterioridad a la convocatoria o con una contratación indefinida. Por el contrario, solo se exigía justificar los trabajadores que iban a dedicarse o se habían dedicado al proyecto y el porcentaje de su jornada de trabajo destinado a su ejecución. Justificación que, a tenor de la información obrante en esta Institución, se formalizó por la entidad asociativa mediante la documentación aportada en plazo y, además, con la certificación emitida por el Servicio de Empleo.

Al requerirse, así, por el órgano gestor en el momento de la justificación de la subvención exigencias no establecidas en las bases reguladoras de la convocatoria, se ha venido a contradecir el principio de seguridad jurídica, pues su actividad estaba estrictamente reglada, sin más discrecionalidad que la que podía resultar del contenido de la oferta.

De esta forma, estando determinado el otorgamiento de la subvención por el cumplimiento de las bases reguladoras de la relación jurídica subvencional que unía a la Administración y a la entidad solicitante de la subvención<sup>1</sup>, esa Diputación debió atenerse a los términos de su propia norma, sin que fuera factible, por la vía de la interpretación, extenderla a supuestos por ella no previstos (Sentencia Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1998).

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 18 julio de 1994 y 21 de septiembre de 1995, entre otras), el establecimiento de las subvenciones se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración, pero una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración. La vinculación que la convocatoria de las subvenciones crea en la entidad convocante, tanto por su cualidad de Administración Pública obligada de manera especial a satisfacer la confianza legítima creada por su actuación, como por la fuerza obligatoria de la voluntad

---

<sup>1</sup> SSTC 25/1989, de 3 febrero y 39/1989, de 16 febrero; SSTS 21 de septiembre de 1995, 17 de octubre de 1997, 22 de noviembre de 2004, y 14 de mayo de 2009; SAN 3 de mayo de 2002; STSJ Madrid 25 de enero de 2005.



unilateral en los casos de oferta pública aceptada, le obliga a su otorgamiento dentro de las condiciones establecidas.

Así, la subvención, una vez establecida, es una actividad estrictamente reglada que se rige por el título concesional, de forma que su otorgamiento o denegación solo puede venir determinado al amparo de las condiciones expresas que vengan exigidas en la convocatoria correspondiente. De esta forma, no pueden adoptarse medidas contrarias a la confianza introducida por la razonable estabilidad de las decisiones, pues lo contrario implica una actuación administrativa arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica, al no disponer de discrecionalidad para exigir lo no reglamentado en la norma convocante.

Siendo ello así, no puede deducirse que la Asociación XXX no hubiera aportado la documentación necesaria para justificar la ejecución del proyecto, ni, por tanto, un incumplimiento de los requisitos a los que se condicionó la concesión de la subvención. Al contrario, se revela que existió una actuación tendente a la satisfacción de sus compromisos. Y no pudiendo apreciarse una defectuosa ejecución de la obligación de justificación documental de la actividad subvencionada, se considera que la declaración de la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención inicialmente concedida y, con ello, la deducción de la cantidad de XXX euros, se muestran desproporcionadas y no ajustadas a la legalidad.

Por ello, no podemos compartir el criterio mantenido por esa Administración provincial, pues se revela incompatible con la tutela de los intereses públicos presentes en la actividad desarrollada por la Asociación XXX en favor de las personas con discapacidad, entidad que no podemos olvidar carece de ánimo de lucro, originando una clara frustración de las expectativas en el colectivo afectado.

Y, así, considerando la obligación administrativa de cumplir con las normas que rigen los procedimientos y la consecuente exigencia de una administración eficaz que sirva con objetividad los intereses públicos y, en este caso, los legalmente reconocidos a un colectivo especialmente vulnerable como es la población con discapacidad, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, y conforme a la información obrante en esta Institución (a salvo cualquier otra de la que puedan extraerse conclusiones distintas), formulamos la siguiente **Resolución**:

**ÚNICA: Estimando que el abono del importe total de la subvención reconocida inicialmente a la Asociación XXX debe configurarse como un acto debido al haber confirmado la realización de la actividad subvencionada y no poder ser objeto de reparo la justificación documental realizada, se recomienda revisar, conforme a las consideraciones apuntadas *ut supra*, el criterio sostenido por esa**



**Diputación Provincial de León por no existir razones objetivas, proporcionadas y justas que amparen la declaración del decaimiento del derecho a obtener el beneficio íntegro concedido para la financiación del proyecto “XXX”, con la derivación de las consecuencias jurídicas que correspondan conforme a los criterios de ponderación y seguridad jurídica que deben presidir la relación administración-beneficiario.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López