

The background features a vibrant, abstract composition of colorful splatters and dots in shades of orange, red, purple, and blue. A large, semi-transparent light blue circle is positioned on the right side, partially overlapping the text.

OS PROCEDIMIENTOS
DE CONCESIÓN DE
AXUDAS

OS PROCEDEMENTOS DE CONCESIÓN DE AXUDAS

Artigo 19 Lei 9/2007, de 13 de xuño de subvencións de Galicia

Artigo 22 Lei 38/2003, de 17 de novembro, xeral de subvencións

Procedemento en réxime de concorrencia competitiva , como modalidade de dito procedemento atopamos o procedemento sen prelación entre as solicitudes

Procedemento de concesión directa de axudas: Axudas directas, e subvencións previstas nunha norma con rango de lei e subvencións nominativas

Procedemento en réxime de concorrencia competitiva

O PROCEDEMENTO É UN PROCEDEMENTO DE OFICIO QUE REQUIRE A APROBACIÓN DUNHAS BASES REGULADORAS

ACTO ADMINISTRATIVO DE INICIO: A CONVOCATORIA PÚBLICA

NATUREZA XURÍDICA DAS BASES DE SUBVECIÓNS

FASES DO PROCEDEMENTO: FASE DE INICIO, TRAMITACIÓN, VALORACIÓN E RESOLUCIÓN DO PROCEDEMENTO

O PROCEDEMENTO SEN PRELACIÓN ENTRE AS SOLICITUDES

PRAZO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

A PROBLEMÁTICA DA PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA DE SOLICITUDES (Cambios no Real Decreto 203/21, do 30 de marzo, polo que se aproba o regulamento do funcionamento do Sector Público por medios electrónicos)

OBXECTIVACIÓN DE CRITERIOS NAS BASES DE SUBVENCIONES

É certo que a obxectividade no establecemento de criterios de avaliación en materia cultural é complicada, é difícil falar de obxectividade cando o que se pretende primar é un produto cultural e aténdese a súa calidade, a incidencia comercial que podería alcanzar ou criterios similares.

Porén, como exemplo da postura da UE podemos citar á Avogada Xeral do TJUE, Juliane Kokott que, nas súas conclusións presentadas o 4 de setembro do 2008 no asunto C-222/07 (UTECA), sinala:

“ non existe ningún deber estatal de introducir criterios como a valoración da calidade ou criterios de contido das obras para o outorgamento dunha axuda senón que, o Estado, debe promover a cultura en sentido amplo, agora ben, considera que de establecerse ditos criterios (que na súa opinión conducen a unha burocratización innecesaria) deberían ser verificables polo Estado membro, de maneira tal que souberamos de antemán que obras ían poder ser obxecto de axudas ao establecer con criterio previo que é o que se entende por calidade o que debería facerse con anterioridade á concesión das axudas, é dicir, é unha avaliación previa dos produtos culturais”.

POLO TANTO DEBEN OBXECTIVARSE OS CRITERIOS NAS BASES

De non facelo os órganos de valoración, con carácter previo á mesma e antes de avaliar os proxectos deberá facer constar en acta como se van valorar os criterios subxectivos e deberá motivar exhaustiva e comparativamente a súa avaliación.

O PROBLEMA DA TERRITORIALIZACIÓN

- ESPAÑA:
- IMPIDE A TERRITORIALIZACIÓN NO ARTIGO 18 DA LEI 20/2013, DE 9 DE DECEMBRO, DE GARANTÍA DA UNIDADE DE MERCADO
- EXCEPCIÓN: ARTÍCULO 5 EN REFERENCIA AO ARTIGO 3.11 DA LEI 17/2009, DO 23 DE NOVIEMBRE, SOBRE O ACCESO ÁS ACTIVIDADES DE SERVIZOS E O SEU EXERCICIO: **«Razón imperiosa de interese xeral»**

“razón definida e interpretada a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza UE, limitadas as seguintes: a orde pública, a seguridade pública, a protección civil, a saúde pública, a preservación do equilibrio financeiro do réxime de seguridade social, a protección dos dereitos, a seguridade e a saúde dos consumidores, dos destinatarios de servizos e dos traballadores, as esixencias da boa fe nas transaccións comerciais, a loita contra a fraude, a protección do medio ambiente e da contorna urbana, a sanidade animal, a propiedade intelectual e industrial, a **conservación do patrimonio histórico e artístico nacional e os obxectivos da política social e cultural**”

NECESIDADE DUNHA ADECUADA CONFORMACIÓN DO EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO INDICANDO CAL É ESA RAZÓN IMPERIOSA DE INTERESE XERAL

No DOG do 29 de outubro do 2014 publicouse o Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado que no seu apartado 1.d) recolle o compromiso das partes en relación coas discrepancias manifestadas sobre o artigo 18.2.a) e no que ambas as partes coinciden en interpretar que o seu contido non obsta a que se poida esixir o exercicio dunha actividade económica no territorio para a obtención de vantaxes económicas vinculadas a políticas de fomento, sen iso implique discriminación por razón da nacionalidade ou domicilio social da empresa

- A UE- PROCLIVE Á TERRITORIALIZACIÓN

EXEMPLO PARADIGMÁTICO E EXTENSIBLE A TODO O SECTOR CULTURAL É:

A comunicación da Comisión Europea ao Consello Europeo e ao Parlamento sobre as axudas estatais ás obras cinematográficas e outras producións do sector audiovisual

A AUTOLIMITACIÓN EXEMPLO

A axuda que pode concederse a unha película límitase ao 50% do orzamento de produción, mentres que os custos de distribución e promoción poderán beneficiarse dunha axuda na mesma proporción.

En calquera caso, Bruxelas sinalou que as coproducións financiadas por máis dun Estado membro poidan agora beneficiarse de axudas públicas de ata o 60% do orzamento de produción.

A favor do cinema difícil

Doutra banda, a CE propón que non haxa límite para as axudas á escritura de guións ou ao desenvolvemento de proxectos cinematográficos, nin para os apoios a "obras audiovisuais difíciles", que cada país defina así en liña co principio de subsidiariedade de cada estado.

AUTOLIMITACIÓN

España tamén se autolimita no Real Decreto 1084/2015, do 4 de decembro, polo que se desenvolve a Lei 55/2007, do 28 de decembro, do Cinema sinala (artigo 21) como obras audiovisuais difíciles e fixa a intensidade das axudas á produción nos seguintes termos:

- a) As curtametraxes, que poderán recibir axudas públicas ata o 85 % do custo recoñecido.
- b) As obras audiovisuais dirixidas por unha persoa que non dirixise ou codirixido máis de dúas longametraxes cualificadas para a súa explotación comercial en salas de exhibición cinematográfica cuxo orzamento de produción non supere 1.500.000 euros, que poderán recibir axudas públicas ata o 80 % do custo recoñecido.
- c) As obras audiovisuais rodadas integramente nalgunha das linguas cooficiais distintas ao castelán que se proxecten en España no devandito idioma cooficial ou subtulado, que poderán recibir axudas públicas ata o 80 % do custo recoñecido.
- d) As obras audiovisuais realizadas exclusivamente por directores ou directoras cun grao de discapacidade igual ou superior ao 33 % recoñecido polo órgano competente, que poderán recibir axudas públicas ata o 80 % do custo recoñecido.
- e) As obras audiovisuais realizadas exclusivamente por directoras, que poderán recibir axudas públicas ata o 75 % do custo recoñecido.
- f) As obras audiovisuais cun especial valor cultural e artístico que necesiten un apoio excepcional de financiamento segundo os criterios que se establezan mediante Orde Ministerial ou nas correspondentes convocatorias de axudas, que poderán recibir axudas públicas ata o 75 % do custo recoñecido.
- g) Os documentais, que poderán recibir axudas públicas ata o 75 % do custo recoñecido.
- h) As obras de animación, cuxo orzamento de produción non supere 2.500.000 euros, que poderán recibir axudas públicas ata o 75 % do custo recoñecido.
- i) As obras audiovisuais realizadas en réxime de coprodución con países iberoamericanos que poderán recibir axudas públicas ata o 60 % do custo recoñecido á parte española.
- Á hora de determinar se se respeta a intensidade máxima de axuda haberá que ter en conta o importe total das medidas de axuda pública á actividade ou proxecto subvencionados, independentemente de se a subvención finánciase con fondos locais, rexionais, nacionais ou da Unión Europea. Para estes efectos, atenderase aos fondos xestionados directamente pola Unión Europea que teñan a consideración de axudas, así como aos incentivos fiscais, que as empresas produtoras haxan podido obter. Con todo, os fondos outorgados directamente polos programas da Unión Europea sen a participación dos Estados membros na decisión de subvención non son recursos estatais, polo que as axudas concedidas en virtude dos mesmos non se teñen en conta á hora de analizar se se respectan os límites de subvención.
- **En ningún caso o montante total das axudas, ingresos, recursos e subvencións a percibir, directas ou indirectas e calquera que sexa a súa orixe, pode superar o custo da actividade subvencionada. ESTA PREVISIÓN QUE SE RECOLLE NAS LEIS DE SUBVENCIÓNS É A QUE LEVA A ESA AUTOLIMITACIÓN, POSTO QUE EN EUROPA PODERÍASE CHEGAR A FINANCIAR ATA O 160% DUNHA PELÍCULA**

CÓMO SOLVENTAMOS O PROBLEMA DA TERRITORIALIZACIÓN DOS CUSTOS?

Coa extremada motivación de cada un dos expedientes:

(MEMORIAS XUSTICATIVAS INCORPORADAS AO EXPEDIENTE E CLÁUSULAS NO INSTRUMENTO XURÍDICO EXPLICANDO A TERRITORIALIZACIÓN E A CAUSA DE INTERESE XERAL QUE CONCORRE)

O PROCEDIMENTO DE CONCESIÓN DIRECTA DE AXUDAS

O artigo 19.4 da Lei de subvencións de Galicia establece:

“Poderán concederse de forma directa as seguintes subvencións:

- a) As previstas nominativamente nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma nos termos recollidos nos convenios e na normativa reguladora destas subvencións.
- b) Aquelas cuxo outorgamento ou contía lles veñan impostos á Administración por unha norma de rango legal, que seguirán o procedemento de concesión que lles resulte aplicable de acordo coa súa propia normativa.
- c) Con carácter excepcional, aqueloutras subvencións nas que se acrediten razóns de interese público, social, económico ou humanitario, ou outras debidamente xustificadas que dificulten a súa convocatoria pública.”

A Lei sinala no seu artigo 19.4 o seu carácter excepcional, que ven dado pola necesidade de xustificar a concorrencia de ditas razóns.

Pola súa banda o artigo 26 sinala que:”A resolución de concesión e, se é o caso, os convenios a través dos cales se canalicen estas subvencións establecerán as condicións e os compromisos aplicables de conformidade co disposto nesta lei.

Os convenios serán o instrumento habitual para canalizar as subvencións previstas nominativamente.

AS SUBVENCIONES NOMINATIVAS

As subvenciones previstas nominativamente nos orzamentos da Comunidade Autónoma nos termos recollidos nos convenios e na normativa reguladora.

O Regulamento da Lei de subvenciones sinala que se consideraran subvenciones nominativas aquelas en que o obxecto subvencionado, a dotacion orzamentaria e o beneficiario individualizado polo nome ou razon social aparecen determinados expresamente no estado de gasto dos orzamentos da Comunidade Autónoma.

Os orzamentos da Comunidade Autónoma establecen habitualmente creditos para subvenciones nos que o destinatario aparece individualizado, de aí que nelas non poidamos falar de concorrencia; tamén o seu réxime de publicidade ten especialidades, xa que, non carecen propiamente de publicidade senón que esta é a propia dos orzamentos.

As subvenciones nominativas teñen un réxime xurídico propio xa que se vinculan á partida orzamentaria, á posible existencia de normas reguladoras das mesmas e por suposto ás normas reguladoras do gasto público.

Os creditos orzamentarios previstos só poden utilizarse para a finalidade outorgada aos mesmos sendo polo tanto vinculantes, tal e como se dispón no artigo 56 da Lei de réxime financeiro e orzamentario.

Outra cuestión distinta é se a Administración ten que gastar a totalidade do crédito orzamentario previsto; parece que, en principio, o crédito previsto só é un límite cuantitativo do gasto pero non unha obrigación de gastar, poren non corresponde a esta parte do curso o estudio desta cuestión.

A normativa estatal caracterízase porque o Regulamento Estatal de subvenciones exclúe expresamente dos seus preceptos ás subvenciones previstas nominativamente, ao sinalar no seu artigo 65.2 que será de aplicación a ditas subvenciones en defecto de normativa específica que regule a súa concesión, o previsto na Lei xeral de subvenciones e neste Regulamento, salvo no que nunha ou outra norma afecte á aplicación dos principios de publicidade e concorrencia.

Previsión esta que non se contén, salvo posteriores cambios, no Regulamento da lei galega, poren non cabe deducir outra cousa da súa regulación xa que, nin a iniciación, nin o instrumento no que se realizará a concesión, nin a resolución teñen as mesmas características que as previstas para o procedemento ordinario.

AS SUBVENCIONES NOMINATIVAS

Cabe que nos formulemos unha última cuestión respecto deste tipo de subvencions; a posible conculcación do principio de igualdade co seu outorgamento, neste punto, o Tribunal Constitucional, na súa sentenza 158/1993 sinala “ De conformidade con unha reiterada doutrina xurisprudencial deste Tribunal, o principio constitucional de igualdade esixe, en primeiro lugar, que as singularizacións e diferenzas normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para a singularización mesma; en segundo lugar, require que exista coherencia entre as medidas adoptadas e o fin perseguido e, especialmente, que a delimitación concreta do grupo ou categoría así diferenciada se articule en termos adecuados a dita finalidade e, por fin, que as medidas concretas ou, mellor as súas consecuencias xurídicas sexan proporcionadas ao referido fin.”

O problema ven dado porque nin a Lei de orzamentos nin a de subvencions explican cal é a singularización nin a razón da subvención concedida, de xeito tal que, ou ben acudimos á posible existencia dunha normativa que as regule e que si explique estas razóns ou ben deberá acreditarse no expediente administrativo a existencia dunha causa obxectiva para a concesión directa, por exemplo, que a situación do beneficiario é a única semellante, etc.

AS SUBVENCIONES PREVISTAS EN NORMA CON RANGO DE LEI

Este tipo de subvenciones cóñécense habitualmente como subvenciones rogadas, xa que, todos aqueles que reúnan as condicións esixidas na norma para ser beneficiario poderán obter a subvención, de xeito tal que, o feito de que se conceda á subvención a un, non implica que non se poda conceder aos demais.

Debemos de distinguir dous tipos de normas legais nas que se recollen este tipo de subvenciones; aquelas nas que se configura un dereito subxectivo recoñecido polo ordenamento xurídico á concesión da subvención e aquelas en que tal dereito non se configura.

As primeiras deixan moi pouca marxe á Administración, xa que, son normas en que se concreta totalmente a subvención, de modo que, a Administración, só ten que comprobar que os beneficiarios reúnen os requisitos fixados na norma e determinar a contía da subvención aplicando estritamente a lei.

Aínda que veñan impostas por unha lei, o certo é que, para que sexa esixible o pago destas subvenciones, debe existir un crédito suficiente e axeitado no exercicio orzamentario existente.

De xeito tal que, ao ser dereitos recoñecidos polo ordenamento xurídico, os órganos poden ditar actos administrativos declarativos de tales dereitos aínda cando non exista crédito orzamentario, de xeito tal que, a obriga non será inmediatamente esixible para a Administración, pero ese acto declarativo de dereitos será a base para unha transferencia, unha ampliación de crédito, un crédito extraordinario ou calquera outra modificación orzamentaria ou ben para a inclusión do crédito no futuro orzamento.

As leis que establecen subvenciones que non xeran dereitos subxectivos caracterízanse pola ausencia de concreción, contendo habilitacións á Administración para que, no estado de gastos dos orzamentos, se recolla o gasto e se fixen os seus límites ou ben para que, a través dos orzamentos, se integre o contido da lei, de modo que, ante a amplitude da discrecionalidade administrativa só poderemos falar de expectativas de dereito.

A Lei de subvenciones sinala que estas axudas seguirán o procedemento de concesión que lles resulte aplicable de acordo coa súa propia normativa. O Regulamento, seguindo literalmente o disposto no Regulamento Estatal sinala que estas subvenciones se rexerán polo disposto na norma legal que as impón, pola Lei de subvenciones de Galicia e polo seu regulamento.

Cando a lei que as regule esixa que o instrumento de concesión sexa un convenio deberá conter os extremos sinalados para as subvenciones nominativas.

AS SUBVENCIONES NAS QUE SE ACREDITAN RAZÓNNS QUE DIFICULTAN PROMOVER A CONCORRENCIA

Entre as subvencións de concesión directa, a última modalidade á que debemos facer referencia é a de aquelas baseadas en razóns de interese público, social, económico ou humanitario, ou outras debidamente xustificadas que dificulten a súa convocatoria pública.

A Lei sinala no seu artigo 19.4 c) o seu carácter excepcional, que ven dado pola necesidade de xustificar a concorrencia de ditas razóns e da dificultade dunha convocatoria pública.

A xustificación de ditas necesidades e da dificultade dunha convocatoria pública deben constar no texto da resolución ou do convenio de colaboración tal e como se dispón no artigo 26, agora ben, como ten sinalado a Dirección Xeral da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia, bastará que no texto do convenio se enumeren esas razóns e que se especifiquen e desenvolvan no expediente administrativo.

A dificultade da convocatoria pública debe xustificarse partindo da figura da colaboración, é dicir, sinalando porqué só se pode conveniar co beneficiario, por qué só el pode realizar a actividade subvencionada pero non dun xeito absoluto, senón por razóns de eficacia e efectividade.

Esta xustificación razoada basease moitas veces en datos fácticos, de aí que sexa responsabilidade do órgano xestor a súa motivación pola transcendencia que esta ten non noso ordenamento xurídico en relación aos actos administrativos e o cumprimento da finalidade da actuación da Administración Pública de conformidade cos principios recollidos no artigo 103 da Constitución e por suposto ao control xurisdiccional da actividade administrativa recollido no artigo 106.

Do mesmo xeito, esixe que, no expediente administrativo, figuren como mínimo os seguintes documentos:

- a) Unha memoria, na que se xustifique claramente de modo detallado as razóns que acreditan o interese público, social, económico ou humanitario, ou outras que xustifiquen a necesidade da súa convocatoria pública e o seu carácter excepcional.
- b) Os informes da Asesoría Xurídica, da Intervención e da Dirección Xeral de Planificación Económica e Fondos Comunitarios.
- c) As propostas de acordo ou resolución de concesión, ou o instrumento do convenio que se autoriza a subscribir.

AS AXUDAS DE ESTADO

AS AXUDAS DE ESTADO

Neste punto, o Regulamento EU 1407/13, sobre axudas estatais de mínimos permite a non consideración como axudas de Estado en determinados casos.

O artigo 167 do Tratado recoñece a importancia do fomento da cultura para a Unión e os seus Estados membros e establece que a Unión debe ter en conta os aspectos culturais na súa actuación en virtude doutras disposicións do Tratado, en particular a fin de respectar e fomentar a diversidade das súas culturas.

A cultura (por unha banda, é un ben comercial que ofrece importantes oportunidades para a creación de riqueza e emprego, e, por outra, é un vehículo das identidades, valores e significados que reflicten e configuran as nosas sociedades), as normas sobre axudas estatais deben recoñecer o seu carácter específico e o das actividades económicas relacionadas.

A exención por categorías debe aplicarse tanto ás axudas ao investimento como ás de funcionamento por baixo de determinados limiares, sempre que quede excluída unha compensación excesiva. En xeral, deben quedar excluídas as actividades que, aínda que poidan presentar unha vertente cultural, sexan de carácter predominantemente comercial debido ao maior potencial de falseamiento da competencia, como a prensa e as revistas (en soporte escrito ou electrónico).

Por outra banda, a lista de fins e actividades culturais subvencionables, segundo o Regulamento non debe incluír actividades comerciais, como a moda, o deseño ou os videoxogos.

O SINALADO NESTE REGULAMENTO VEN A POR DE MANIFESTO ALGO MOI IMPORTANTE, Á MARXE DAS AXUDAS DE ESTADO: NON SO SE DEBE APOIAR A CULTURA QUE DA RENDEMENTOS ECONÓMICOS.

A dificultade de promover a concorrancia. A importancia dos plans estratéxicos de convenios.

A diversidade do obrar cultural, a especificidade e marco temporal das actividades culturais unida á escaseza orzamentaria fan inviable o deseño de procedementos em réxime de concorrancia competitiva que permitan unha cobertura ampla ou completa do sector.

De aí, o importante que sería para o cumprimento das esixencias legais para a adxudicación directa de axudas dos plans estratéxicos de subvencións previstos nas leis estatais e autonómicas e os seus desenvolvementos regulamentarios e que, con todo, non se puxeron en práctica.

Mediante unha planificación de convenios de colaboración nos que se determinasen os criterios técnicos obxectivos para a concesión de axudas directas, realmente estaríamos a promover a concorrancia. Deixando claro, iso si, a responsabilidade do órgano xestor na xustificación dos criterios técnicos seguidos e lembrando a posibilidade do control desa discrecionalidade.

CÓMO SOLVENTAMOS O PROBLEMA DA DIFICULTADE DE PROMOVER A CONCORRENCIA?

MEDIANTE A ELABORACIÓN DE PLANS DE CONVENIOS

O DESEXABLE: QUE SE DESE CUMPRIMENTO AO PREVISTO NA LEI DE SUBVENCIÓNS DE GALICIA

- CÓMO SOLVENTAMOS O PROBLEMA DA FALTA DE OBXECTIVIDADE?

MOTIVACIÓN NAS BASES E NA VALORACIÓN

A REGULACIÓN XURÍDICA DA CULTURA

CONCLUSIÓN: INSUFICIENTE. A RELACIÓN CULTURA-DEREITO É DIFÍCIL PERO NON IMPOSIBLE.

OBRIGA A DEMASIADA EXPLICACIÓN, DEMASIADA MOTIVACIÓN, EXPEDIENTES COMPLEXOS QUE TAMÉN ESIXEN NOVOS REQUISITOS AOS MEMBROS DO SECTOR CULTURAL.

COMO O DIVORCIO ENTRE A ADMINISTRACIÓN E O ADMINISTRADO É IMPOSIBLE POLA PROPIA DEFINICIÓN DAQUELA, NON QUEDA OUTRA QUE FACER CAMBIOS EN AMBOS BANDOS.

DIFICIL
COMPATIBILIDADE
PERO PODEN
CHEGAR A
ENTENDERSE

