

<p>Expediente: 2021/G01_02/00341</p> <p>Ref. [REDACTED]</p> <p>Asunto: Presuntas irregularidades en la Concesión de Subvención [REDACTED]</p> <p>Denunciado: AYUNTAMIENTO DE TOUS.</p>	<p>DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN</p>
--	---

RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN

Visto el expediente nº 2021/G01_02/000341 instruido con motivo de la denuncia sobre irregularidades en relación con la concesión de subvenciones por una entidad local, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Hechos Denunciados.

Mediante escrito presentado ante esta Agencia se ha tenido conocimiento de posibles irregularidades cometidas en relación con la Subvención concedida a la [REDACTED] en el año 2018 por un importe total de 82.000 €.

SEGUNDO. Apertura de Expediente.

La denuncia interpuesta ha dado lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con el número de referencia que consta en el encabezado.

TERCERO.- Actuaciones realizadas para la determinación del análisis la verosimilitud de la denuncia.

Para el estudio de la verosimilitud se ha procedido al análisis y estudio detallado de documentación administrativa, así como de información obtenida a través de fuentes abiertas.

En fecha 19 de septiembre de 2022 se dictó requerimiento de documentación al Ayuntamiento de Tous con el fin de constatar la veracidad de las informaciones contenidas en el documento de la denuncia.

En particular, se solicitó:

- Copia del expediente de aprobación del Plan estratégico de subvenciones correspondiente al ejercicio 2018 conforme a lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones junto con el Informe del

funcionario/a que ejerza las funciones de Intervención. Así como los expedientes de modificaciones del Plan estratégico de subvenciones 2018, que en su caso se tramitaran.

- Copia del expediente de modificación de créditos N.º 04/2018 por suplemento de crédito financiado con transferencia de créditos entre aplicaciones pertenecientes a diferente -Área de Gasto BOP Valencia 138 de 18 de julio de 2018), deberá contener con el Informe del funcionario/a que ejerza las funciones de Intervención.

- Copia del expediente de aprobación del Convenio de colaboración suscrito con la Asociación Club de fútbol Tous correspondiente al año 2018, que deberá contener al menos los siguientes extremos:

a. Definición 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.

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 organismo internacional.

d. Plazos y modos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abono a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso deberá 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.

- Copia del expediente de aprobación de la Cuenta Justificativa aportada por [REDACTED] correspondiente a la Subvención nominativa otorgada el año 2018 con aportación de justificantes de pago de conformidad con lo previsto en el artículo 72 del R.D. 887/2006 de 21 de julio junto con el Informe del funcionario/a que ejerza las funciones de Intervención.

En fecha 04 de octubre de 2022 se presentó mediante registro de entrada (n.º 2022001018) la información requerida consistente en un escrito suscrito por el Sr. alcalde, que relaciona una serie de documentación que se adjunta.

CUARTO. Informe previo de verosimilitud.

En fecha 13 de octubre de 2022, se emite por funcionarios de la Dirección de Análisis e Investigación de esta Agencia el informe previo preceptivo exigido por el art. 12 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que propone el inicio de las actuaciones por parte de la Agencia se producirá cuando se haya comprobado la existencia de indicios razonables de veracidad de los hechos o conductas que hayan sido objeto de denuncia o la petición.

QUINTO. Resolución de Inicio de Actuaciones de Investigación.

En fecha 18 de octubre de 2022 se dictó Resolución n.º 830 de inicio de actuaciones de investigación, cuya notificación al ayuntamiento consta acreditada en el expediente.

En la citada Resolución, se requería la aportación de la siguiente documentación, cuyo texto literal se transcribe a continuación, y se otorgó un plazo de 10 días hábiles para su remisión:

"- Copia del expediente tramitado para la concesión de la Subvención nominativa otorgada en el año 2018 a la Asociación Club de fútbol Tous.

- Copia del expediente tramitado para la aprobación de la justificación aportada por la [REDACTED] correspondiente a la Subvención nominativa otorgada el año 2018 con aportación de los Informes de los Servicios municipales sobre los justificantes de pago aportados de conformidad con lo previsto en los artículos 69 y siguientes del R.D. 887/2006 de 21 de julio, junto con el Informe del funcionario/a que ejerza las funciones de Intervención.

El expediente, deberá aportarse completo, indexado y foliado.

En todo caso, deberá incluirse certificado/s de la funcionaria o funcionario que ejerza las funciones de secretaría municipal, con expresa indicación de que se corresponde con la totalidad de los documentos que integran dicho/s expediente/s."

En fecha 11 de noviembre de 2022 ha tenido entrada, con el número 2022001435, escrito de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tous, en el que se hace constar que ya fue remitida a esta Agencia la totalidad de la documentación que se requiere en la Resolución de Inicio, sin que haya documentación adicional que remitir.

SEXTO.- Informe Provisional.

En fecha 24 de noviembre de 2022 se emitió informe provisional por funcionarios de la Agencia.

Dicho informe provisional fue enviado para su notificación el 28 de noviembre, constando certificación de rechazo por no haber accedido a la notificación el ayuntamiento de fecha 9 de diciembre de 2022, finalmente consta descargada la notificación con fecha 29 de diciembre de 2022.

SÉPTIMO.- Trámite de Audiencia.

Tras el informe provisional se concedió trámite de audiencia por un plazo de **10 días hábiles** a contar desde la recepción del informe para que las entidades afectadas pudieran formular las alegaciones oportunas ante la Dirección de Análisis e Investigación de la

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

No consta que a fecha de emisión del presente se hayan presentado nuevos escritos de alegaciones al informe provisional, habiendo vencido el plazo concedido.

OCTAVO. Informe Final de Investigación.

En fecha 30 de enero de 2023 se emitió informe final de investigación por funcionarios de la Agencia.

ANÁLISIS DE LOS HECHOS

De las actuaciones de análisis e investigación desarrolladas por esta Agencia y plasmadas en el cuerpo del Informe Provisional se dedujeron los siguientes hechos y conclusiones, sobre los que los interesados han realizado las manifestaciones que se indican.

PRIMERO.- Análisis de los hechos puestos de manifiesto en la denuncia.

Debe señalarse, que los hechos que se denuncian están relacionados con la normativa sobre Subvenciones de una entidad local de la Comunitat Valenciana. Por tanto, nos encontramos dentro del ámbito de actuación objetiva, subjetiva y territorial de esta Agencia, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 3 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

En la denuncia se enumera una serie de pagos por diversos importes en el ejercicio 2018 a la [REDACTED] en concepto de subvención correspondiente a dicho ejercicio y por el sumatorio total de 82.000 euros, siendo que dicha cifra rebasaba el doble de lo que inicialmente como subvención nominativa contemplada en el presupuesto de 2018. Igualmente se indica la inexistencia de resolución de concesión o convenio regulador, así como que se desconoce la fecha de justificación de la subvención.

SEGUNDO.- Información obtenida en la Fase de Análisis.

Mediante los requerimientos de información operados por esta Agencia durante la fase de análisis del expediente, se constató:

1. Inexistencia de Plan estratégico de Subvenciones en el año 2018.

A tal efecto indicar, que el artículo 8.1 de la LGS sienta la obligación con carácter previo, de concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos

que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La importancia del plan estratégico es tal que la STS de 26 de junio y de 4 de diciembre de 2012 concluyen que la falta del mismo determina la nulidad de la subvención.

2. Inexistencia de Resolución, o en su caso, Convenio de colaboración

Con la entidad subvencionada, que incluyera los siguientes extremos:

- Determinación del objeto de la subvención y de sus beneficiarios, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
- Crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la subvención individualizada, en su caso, para cada beneficiario si fuesen varios.
- Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad.
- 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.
- 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.

3. Inexistencia de Cuenta Justificativa.

Aportada por la [REDACTED] correspondiente a la Subvención nominativa otorgada el año 2018 con aportación de justificantes de pago.

4. Inexistencia de Comprobación formal plena para subvenciones por importe superior a 60.000 €.

En la que deberá revisarse toda la documentación integrante de la justificación, o comprobación simplificada reservada para la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto.

5. Tramitación del expediente de modificación de créditos por suplemento de créditos con reparo de la intervención municipal.

Tal y como se indica en informe de 30 de mayo de 2018:

"[...] SEXTO. Señalar que se pretende con esta modificación ampliar la subvención por concesión directa que en el presupuesto se estableció por 40.000 euros pasando ahora a 82.000 euros a juicio de esta secretaria, es un importe demasiado elevado para una subvención teniendo en cuenta que con las subvenciones se pretende ayudar a las asociaciones o los clubes sin embargo esta cantidad es mucho más que una ayuda, puesto que el ayuntamiento con esto se está convirtiendo en quién

financia al [REDACTED], el cual va subiendo de categoría gracias a la ayuda del ayuntamiento cosa que desde el punto de vista de esta secretaria realmente no se podría considerar una ayuda ,porque ayuda es para el mantenimiento [REDACTED] no para realizar y pagar con ello [REDACTED] lo que debo formular reparo a este importe .Por otro lado al tratarse de una subvención superior a 60.000€, los beneficiarios deben justificar la subvención recibida presentando una cuenta justificativa.[...]

De los hechos referidos, se comprobó la existencia de indicios razonables de verosimilitud acordándose el inicio de la fase de investigación.

TERCERO.- Información obtenida en Fase de Investigación.

En fecha 18 de octubre de 2022 se dictó Resolución n.º 830 de inicio de actuaciones de investigación, cuya notificación al ayuntamiento consta acreditada en el expediente.

En la citada Resolución, se requería la aportación de la documentación que consta en el Antecedente Quinto, y se otorgó un plazo de 10 días hábiles para su remisión.

En fecha 11 de noviembre de 2022 tuvo entrada, con el número 2022001435, escrito de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tous, en el que se hace constar que ya fue remitida a esta Agencia la totalidad de la documentación que se requiere en la Resolución de Inicio, sin que haya documentación adicional que remitir.

CUARTO.- Conclusiones Provisionales

De la totalidad de actuaciones practicadas, cabe elevar las siguientes conclusiones provisionales:

1ª.- Respecto a la tramitación administrativa del expediente, en general

Se constata la tramitación, en un único expediente administrativo electrónico, de un gran número de subvenciones a asociaciones locales.

El expediente, denominado 181/2018, está formado por un total de 283 documentos, que integran la tramitación separada de la concesión y justificación de subvenciones a las siguientes entidades:

- Sociedad Musical
- Comunidad de Regantes Los Tollos
- Asociación Amas de Casa – Tyrius
- Junta Local de Lucha contra el Cáncer de Tous
- Club de Fútbol de Tous
- Asociación de Madres y Padres de Alumnos del CP Santa Bárbara de Tous
- Peña Cohetera San Miguel de Tous
- Sociedad de Jubilados y Pensionistas de Tous

- Sociedad Colombicultura de Tous
- Sociedad de Cazadores Santa Bárbara de Tous
- Cofradía Sagrado Corazón de Jesús
- Cofradía de la Buena Muerte
- Cofradía Jesús en la Columna
- Cofradía de Jesús Nazareno
- Cofradía La Dolorosa
- Cofradía del Santo Sepulcro
- Peña Madridista de Tous
- Peña Valencianista de Tous

En el expediente remitido, **se entremezclan documentos electrónicos con documentos en borrador, así como documentación correspondiente no sólo a la tramitación de la subvención sino a otros aspectos accesorios**, como la inscripción de las entidades en el Registro Municipal de Asociaciones, o la incorporación de documentos contables.

En este sentido, ya se indicaba por la propia Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tous que **“el expediente electrónico incluye no sólo la subvención a [REDACTED] sino a TODAS las asociaciones y es porque se tramitaron todas en un único expediente administrativo electrónico, no siendo posible “trocear” el expediente electrónico para remitirle lo solicitado; ello puede ocasionarles cierta dificultad a la hora de comprobar la documentación si bien es la única manera de “exportar” el expediente electrónico debidamente diligenciado y foliado.”**

Lo anterior supone un incumplimiento de lo establecido en el art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Artículo 70. Expediente Administrativo.

1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la *agregación ordenada* de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente *copia electrónica certificada de la resolución adoptada*.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter *auxiliar o de apoyo*, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las

Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento."

2ª.- Respecto a la tramitación administrativa del expediente, de concesión de la subvención [REDACTED]

Del análisis de la documentación parcial del expediente municipal n.º 181/2018 referida exclusivamente a la concesión y justificación de la subvención nominativa 2018 al [REDACTED], se constata la existencia de los siguientes documentos:

- 033. Recibo-2018-E-RC-258.pdf: recibo electrónico de una solicitud, de 12 de febrero de 2018, presentada por el [REDACTED] por la que se adjunta identificación de cuenta de correo electrónico para comunicación según expediente 996/17.
- 034. Requerimiento [REDACTED].pdf: de fecha 8 de marzo de 2018, por el que la Alcaldía solicita a la entidad la justificación de los gastos imputables a la subvención de la anualidad 2017, a efectos de poder optar a la concesión de la anualidad 2018.
- 035. Minuta-2018-S-RE-22.pdf: de fecha 8 de marzo de 2018, anotación de salida del anterior.
- 036. Justificante de Rechazo en Sede electronica 2018-S-RE-22.pdf: de fecha 21 de marzo de 2018.
- 037. Recibo-2018-E-RC-258.pdf: documento duplicado (033).
- 038. Minuta-2018-S-RC-512.pdf: anotación, de fecha 18 de enero de 2018, en registro de salida municipal relativa a Solicitud a Asociaciones del pueblo de E-mail para próximas comunicaciones con el Ayuntamiento.
- 039. registro.pdf: solicitud, de 18 de abril de 2018, del Presidente [REDACTED], aportando justificantes de gasto a efectos de la subvención 2017.
- 040. Documentos [REDACTED].pdf: anexo 1 al doc. 039.
- 041. Documentos 2a parte [REDACTED].pdf: anexo 2 al doc. 039.
- 042. Recibo-2018-E-RC-750.pdf: anotación, de fecha 18 de abril de 2018, en registro de entrada, de los documentos 039 y anexos.
- 043. cambio e-mail.pdf: solicitud de cambio de cuenta de correo electrónico, de fecha 29 de enero de 2019.
- 044. 20190129102228.pdf: duplicado del anterior.

- 045. Recibo-2019-E-RC-174.pdf: anotación, de fecha 29 de enero de 2019, en registro de entrada, de los documentos 043 y 044.

- 046. Cif documentacion [REDACTED].pdf: documentación acreditativa de la personalidad jurídica de la entidad.

Al respecto de lo anterior, debe indicarse:

A) El artículo 22 LGS prevé tres supuestos de concesión directa de subvenciones, siendo el primero de ellos el de la subvención prevista nominativamente en los presupuestos de la entidad local. En este caso, **el expediente se iniciará de oficio o mediante solicitud del interesado**. La ley y el reglamento contienen pocas previsiones respecto del procedimiento de concesión (y menos aún para los entes locales); por ello deben completarse las lagunas acudiendo a la LPACAP, entre otras normas.

En efecto, el art. 22.2 LGS establece:

"2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, 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.

Entre la documentación analizada, no consta la iniciación del expediente por solicitud del interesado o de oficio por la administración.

Asimismo, tampoco consta el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión.

B) Debe tenerse en cuenta que tal y como resulta del artículo 28 de la LGS, el convenio es la fórmula normal para canalizar las subvenciones nominativas, por la que se establecen las condiciones y compromisos aplicables. Debe tenerse en cuenta la posibilidad de que en las normas reguladoras de estas subvenciones (Bases de Ejecución del Presupuesto o de una Ordenanza de Subvenciones) se exijan otras actuaciones, tales como la emisión de informes u otras, que en tal caso deberán citarse también.

En efecto, el art. 28 LGS establece:

"1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora.

2. El Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones reguladas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 22 de esta ley.

3. El real decreto a que se hace referencia en el apartado anterior deberá ajustarse a las previsiones contenidas en esta ley, salvo en lo que afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y contendrá como mínimo los siguientes extremos:

a) Definición del objeto de las subvenciones, con indicación del carácter singular de las mismas y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública.

b) Régimen jurídico aplicable.

c) Beneficiarios y modalidades de ayuda.

d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras.

En el mismo sentido, el art. 65 del Real Decreto 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, establece:

“Artículo 65. Procedimiento de concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos.

1. A efectos de lo dispuesto en el artículo 22.2 a) de la Ley General de Subvenciones, son subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto.

2. En la Administración General del Estado, en las Entidades Locales y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ambas, será de aplicación a dichas subvenciones, en defecto de normativa específica que regule su concesión, lo previsto en la Ley General de Subvenciones y en este Reglamento, salvo en lo que en una y otro afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.

3. **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.”

Entre la documentación analizada, no constan los anteriores extremos.

QUINTO.- Análisis de las alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia.

En fecha 24 de noviembre de 2022 se emitió informe provisional por funcionarios de la Agencia.

Dicho informe provisional fue notificado en fecha 29 de diciembre de 2022.

Tras el informe provisional se concedió trámite de audiencia por un plazo de **10 días hábiles** a contar desde la recepción del informe para que las entidades afectadas pudieran formular las alegaciones oportunas ante la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

No consta que a fecha de emisión del presente se hayan presentado nuevos escritos de alegaciones al informe provisional, habiendo vencido el plazo concedido.

SEXTO.- Conclusiones Finales.

Constatada la ausencia de alegaciones formalizadas durante el trámite de audiencia al informe provisional, procede elevar a definitivas las conclusiones provisionales establecidas en el apartado SEXTO anterior.

SÉPTIMO.- Calificación Jurídica.

De conformidad con la Resolución n.º 424, del Director de la Agencia de Prevención y Lucha Contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, de fecha 5 de octubre de 2020, por la que se concreta el ámbito de actuación material de esta Agencia, en los siguientes conceptos:

a) *Corrupción: Uso o desviación de poder o de recursos de procedencia pública para fines distintos de los concedidos; uso o abuso del poder público para obtener ventajas, beneficios o cualquier otro aprovechamiento particular, propio o de terceros, o para cualquier otro fin contrario al ordenamiento jurídico.*

b) *Fraude: Acto tendente a eludir una disposición legal de forma engañosa; uso inapropiado y perjudicial de los recursos y activos de una organización, contrario a la verdad y a la rectitud; uso o destino irregular de fondos o patrimonio públicos.*

c) *Irregularidades administrativas y comportamientos constitutivos de infracción administrativa o disciplinaria, en los que subyace una situación potencial de fraude o corrupción.*

d) *Conductas y actividades reprochables por ser contrarias a la objetividad, a la imparcialidad, a la eficacia, a la probidad, a la integridad, a la ética pública y al buen gobierno, así como la realización de gastos superfluos e innecesarios de fondos de procedencia pública, impliquen o no una infracción directa del ordenamiento jurídico positivo.*

En el presente caso, el relato incorporado a la denuncia junto con los demás elementos y documentos analizados no permite afirmar que los hechos denunciados sean susceptibles de ser constitutivos de fraude o corrupción por cuanto, en principio, se considera que para que exista fraude ó corrupción será necesario que se conjuguen los siguientes supuestos:

1. Que exista una actuación en la que un decisor público ejerza funciones públicas, administre o detente efectos presupuestarios, se posean, utilicen o dispongan bienes o derechos de titularidad de las administraciones, o afectos al interés o función pública.
2. Que la actuación no esté amparada por el Derecho de forma que no pueda ser justificada ni explicada de forma legal.
3. Que materialmente exista un resultado contrario al interés público que sea consecuencia de dicha actuación ilegal. Esto es, que se desvíe la acción pública de los intereses generales.
4. Que exista un designio, una consciencia y voluntariedad de estar infringiendo el derecho de forma que el sujeto es consciente de que su actuación tuerce los intereses generales.

Tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación aportada junto con la denuncia y de la documentación obtenida de fuentes abiertas, no se dispone de prueba o indicio del cumplimiento de los anteriores requisitos, y que fundamente la posible existencia de fraude o corrupción.

Tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación aportada junto con la denuncia y de la documentación obtenida de fuentes abiertas, no se dispone de prueba o indicio del cumplimiento de los anteriores requisitos, y que fundamente la posible existencia de fraude o corrupción.

No obstante lo anterior, esta Agencia considera que se han producido déficits en el adecuado cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y sus principios generales reguladores de la actuación administrativa pública en materia de subvenciones públicas.

Un acto es inválido cuando está viciado alguno de sus elementos, si bien, según la importancia y trascendencia del vicio de que se trate, la invalidez podrá alcanzar el grado de nulidad, anulabilidad o tratarse de una irregularidad no invalidante.

Los supuestos legales de la nulidad de pleno derecho son, exclusivamente, los contemplados en el artículo 47.1 de la ley 39/2015.

El artículo 48 de la Ley 39/2015 define los actos anulables como aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder y refiere que el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados y que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Por lo tanto, no todas las irregularidades del acto administrativo lo hacen anulable. En este sentido, se consideran irregularidades no invalidantes a aquellos defectos formales que no desarticulen el acto administrativo.

Es decir, si la irregularidad no priva al acto de aquellos requisitos indispensables para que alcance su fin (ni produce indefensión al interesado) no permitirá promover la anulabilidad del mismo (apartado 2 del citado artículo 48).

Analizada la normativa aplicable y vista la documentación obrante en el expediente, se considera que las irregularidades o deficiencias de los procedimientos administrativos detectadas en las actuaciones de análisis e investigación del presente expediente:

1ª.- Respecto a la tramitación administrativa del expediente general.

Se constata la tramitación, en un único expediente administrativo electrónico, de un gran número de subvenciones a asociaciones locales. En el expediente remitido, se entremezclan documentos electrónicos con documentos en borrador, así como documentación correspondiente no sólo a la tramitación de la subvención sino a otros aspectos accesorios, como la inscripción de las entidades en el Registro Municipal de Asociaciones, o la incorporación de documentos contables.

Lo anterior supone un incumplimiento de lo establecido en el art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto el expediente se ha formado agregando una multitud de documentación dispar y heterogénea, que entremezcla lo que deberían ser diferentes procedimientos individualizados, especialmente cuando se trata de

otorgar subvenciones a, nada más y nada menos, que 18 entidades asociativas municipales.

El citado artículo establece que los expedientes deben formarse por la agregación ordenada de documentos, y finalizarán con la resolución, debiendo permitir su fácil revisión por personas externas a la gestión del mismo.

A mayor abundamiento, debe tramitarse íntegramente en formato electrónico, y eliminarse la documentación de apoyo que no forme parte del mismo.

Todo lo anterior, se considera un supuesto de **irregularidad no invalidante**.

2º) Respecto a la tramitación administrativa del expediente, de concesión de la subvención [REDACTED].

Entre la documentación analizada, no constan los siguientes extremos:

- Plan Estratégico de Subvenciones del año 2018.
- Acuerdo de la iniciación del expediente por solicitud del interesado o de oficio por la administración.
- El correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión, que deberá constar de:
 - 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.

La omisión de documentos tan esenciales como son el Plan Estratégico de Subvenciones, la resolución de concesión o el convenio de colaboración, configura un caso de **nulidad del procedimiento**, en base al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

"1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

(...)

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados."

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Conclusión de las actuaciones

El artículo 16 de la Ley 11/2016 dice que finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en la Comunitat Valenciana:

1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.

2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.

3. Iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

5. La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de

mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.

6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

SEGUNDO. Informe Final de Investigación

Se regula en el art. 39 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

Artículo 39. Informe final de investigación

1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.

3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano.

TERCERO. Finalización del procedimiento de investigación.

Se regula en el art. 40 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat:

“Artículo 40. Finalización del procedimiento de investigación

1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:

a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciados o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.

b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.

c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.

d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, **la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.**

5. **En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente."**

CUARTO. Normativa específica.

-Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- 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.

- Ley 7/1895, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Real Decreto 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.

En razón a todo lo expuesto,

RESUELVO

PRIMERO.- Formular las siguientes **RECOMENDACIONES**, que deberá atender y tramitar el Ayuntamiento de Tous:

Primera.- Instar a la **revisión de oficio** del expediente municipal n.º 181/2018 referida exclusivamente a la concesión y justificación de la subvención nominativa 2018 [REDACTED], valorando la procedencia, en su caso, del reintegro de las cantidades que procedan por no estar debidamente justificado el acuerdo de concesión de la subvención y delimitado su objeto y condiciones, así como la cuenta justificativa de los gastos subvencionados.

Segunda.- Proceder a instruir expedientes para valorar la **exigencia de posibles responsabilidades** de las autoridades y personal que hubieren intervenido en el procedimiento de concesión sin respetar los trámites obligatorios legal y reglamentariamente establecidos.

SEGUNDO.- **Notificar** la resolución que pone fin al procedimiento de investigación a la persona alertadora y a la entidad denunciada.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

De conformidad con lo establecido en el art. 40.2 del Reglamento las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.