

INFORME JURÍDICO PARA LA INCORPORACIÓN DE CLÁUSULAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

Se emite el presente informe jurídico por Santiago Lesmes Zabalegui, en relación con la incorporación de cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres en las subvenciones públicas.

Cabe advertir que se trata de un informe breve, casi escueto, puesto que entendemos que no existen discusiones doctrinales ni interpretaciones jurídicas discrepantes sobre la validez de la inclusión de cláusulas de género en las subvenciones públicas, por lo que al contrario del informe jurídico emitido en relación con en los contratos públicos, se citarán básicamente la normativa aplicable, las fases procedimentales y aludirá a las cuestiones técnicas pertinentes.

1. CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS.

DEFINICIÓN

La diversa normativa nacional, autonómica y foral, apenas difiere en la descripción y concepción de las subvenciones públicas:

- Artículo 2 de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Artículo 48 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.
- Artículo 2 de la Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Artículo 2 de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral de Bizkaia.
- Artículo 1 de la Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava.

Refundiendo su redacción, concluimos que las subvenciones públicas constituyen un negocio jurídico propio de la acción administrativa, que están sujetas a Derecho Público, y que se conforman a través de seis características necesarias:

- Consisten en aportaciones dinerarias, cuyos beneficiarios o beneficiarias pueden tratarse tanto de entidades públicas como privadas.

- Son otorgadas por una Administración Pública.
- La entrega se realiza sin contraprestación directa de los beneficiarios o beneficiarias.
- La aportación está sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento ya realizado o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo cumplirse las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- Y el objetivo, proyecto, acción o comportamiento financiado debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública, interés social o de promoción de una finalidad pública.

BASES REGULADORAS

Tanto las normas forales como la ley estatal -antes citadas-, establecen con idénticos términos que “con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley” (o Norma Foral en su caso).¹ Su función es la de servir de marco reguladora general para las distintas convocatorias de subvenciones que cada Administración Pública efectúe.

Las bases reguladoras recogen todo el contenido que regirá en el proceso de la correspondiente subvención pública: admisión, evaluación, exclusión, obligaciones, ejecución, pagos, sanciones, inspecciones, etcétera.

Sea a través de bases reguladoras o a través de una convocatoria específica, una subvención pública requiere de unos elementos necesarios:

- Definición precisa del objeto de la ayuda o subvención.
- Requisitos, así como condiciones de solvencia y eficacia que deberán reunir las entidades colaboradoras o beneficiarias.
- Criterios objetivos de adjudicación de la ayuda o subvención, y ponderación de los mismos.
- Cuantía individualizada de la ayuda o subvención o criterios para su determinación.
- Posibilidad de concurrencia con otras ayudas, subvenciones, ingresos o recursos y, en su caso, incompatibilidad con su percepción.
- Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y plazo en que será notificada la resolución.
- Plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la ayuda o subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
- Posibilidad de realizar abonos a cuenta y pagos anticipados, plazo, modo de pago y, en su caso, régimen particular en favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas, medios de constitución y procedimiento de cancelación.
- Posibilidad de modificación o revisión de subvenciones concedidas.
- Obligación de reintegro de los fondos percibidos en el supuesto de incumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda o subvención.

¹ Artículo 9.2. de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Artículo 8.1. de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral. Art. 8.1. de la Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava. Artículo 8.1 de la Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

- Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones.
- Obligación de la beneficiaria o beneficiario a facilitar la información que se le requiera, tanto técnica como económica.
- Procedimiento de reintegro en los casos de incumplimiento.
- Expresión de los recursos que procedan, con indicación del órgano ante el que hubieran de presentarse, y plazo para interponerlos.

En consecuencia, si deseamos incorporar criterios relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres deberán estar debidamente especificados en las bases reguladoras o en la convocatoria de la subvención pública cuyo otorgamiento se va a tramitar.

IGUALDAD Y SUBVENCIONES PÚBLICAS

Las subvenciones públicas constituyen una actividad de fomento, que en todo caso debe perseguir una utilidad pública o un interés social, resulta por lo tanto lógico que la igualdad entre mujeres y hombres forme parte de la finalidad pública perseguida a través del otorgamiento de subvenciones. En la legislación encontramos algunas referencias explícitas al respecto:

- **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia):**

Artículo 7. Principios generales.

3. La igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

- **Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.**

Artículo 7.– Principios generales.

3.– Las subvenciones públicas, cuando proceda, deberán proporcionar los medios para promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

- **Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

Artículo 18.– Disposiciones generales.

1.– Los poderes públicos vascos han de tener en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas, así como de los planes, programas y otros instrumentos de formulación de políticas públicas, de los programas subvencionales y de los actos administrativos.

Artículo 20. Medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

2. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las administraciones públicas, en la

normativa que regula las subvenciones y en los supuestos en que así lo permita la legislación de contratos, incluirán entre los criterios de adjudicación uno que valore la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada y en el proyecto o actividad subvencionada. En los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de los candidatos o licitadores, y en su caso, entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, valorarán la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.

3. El Consejo de Gobierno, en la Administración general de la Comunidad Autónoma, así como los órganos equivalentes del resto de las administraciones públicas, y en su defecto, para el caso de los expedientes contractuales, los órganos de contratación, establecerán los tipos o características de las contrataciones y subvenciones en los que corresponda aplicar las medidas contempladas en el apartado anterior, teniendo en cuenta la normativa aplicable, los diferentes objetos contractuales y la convivencia o compatibilidad y coordinación con la aplicación de otras políticas públicas en el ámbito contractual y subvencional. El Gobierno Vasco establecerá reglamentariamente indicadores para facilitar la valoración del cumplimiento del criterio o cláusula referida en el apartado anterior, entre los que se han de incluir el de elaborar y ejecutar planes o programas para la igualdad de mujeres y hombres y disponer del reconocimiento como entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres previsto en el artículo 41.

5. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que vayan a regular los jurados creados para la concesión de cualquier tipo de premio promovido o subvencionado por la Administración, así como las que regulen órganos afines habilitados para la adquisición de fondos culturales y/o artísticos, deben incluir una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada.

Artículo 24. Asociaciones y organizaciones.

1. Las administraciones públicas vascas han de promover que en los órganos de dirección de las asociaciones y organizaciones profesionales, empresariales, de economía social, sindicales, políticas, culturales o de otra índole exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres. A tal fin, entre otras actuaciones, podrán adecuar las subvenciones que les correspondan en función de la adopción de medidas que posibiliten un incremento de la presencia de mujeres en aquellos órganos de dirección en los que estén infrarrepresentadas.

2. Las administraciones públicas vascas no podrán dar ningún tipo de ayuda a las asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo en su proceso de admisión o en su funcionamiento.

- **Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:**

Artículo 35. Subvenciones públicas.

Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley.

CUADRO RESUMEN

En los apartados siguientes expondremos y analizaremos las posibilidades de incorporar criterios de género en las subvenciones públicas. Sirva este cuadro a modo de resumen de la legislación aplicable:

	NORMATIVA ²
PROHIBICIÓN PARA RESULTAR BENEFICIARIA/O	Art. 13.2. LGS Art. 50.5. TRLHPV Art. 4 LODA Arts. 3 y 24 LOIMH Art. 12.2 y 12.4 NFSB Art. 12.2 y 12.4. NFSG
CONDICIÓN DE ENTIDAD BENEFICIARIA	Arts. 11.1. y 13.1. LGS Arts. 50.1 y 51.1. TRLHPV Art. 20.2 LOIMH Art. 12.1. NFSB Art. 12.1. NFSG
COMPOSICIÓN ÓRGANO INSTRUCTOR Y DE VALORACIÓN	Arts. 3.7., 20.4. y 20.5. LOIMH Arts. 14.4., 51, 53 y DA 1ª LOI
CRITERIOS DE VALORACIÓN	Arts. 17 y 23 LGS Art. 60 RGLS Art. 35 LOI Art. 20.2 y 24 LOIMH Art. 51.1. TRLHPV Art. 16. NFSB Art. 16. NFSG Art. 8 NFSA
OBLIGACIONES	Arts. 14, 32, 37, 56 y 57 LGS Arts. 50.2. TRLHPV Art. 20.3 LOIMH Art. 13.1. NFSB Art. 13.1. NFSG Art. 5.2. NFSA

² **LGS:** Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre: **RGLS:** Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley, General de Subvenciones. **NFSB:** Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia). **NFSA:** Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava. **NFSG:** Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa. **TRLHPV:** Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. **LOIMH:** Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. **LOI:** Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. **LODA:** Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

2. PROHIBICIÓN PARA CONCURRIR.

MARCO LEGAL

- **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones:**

Artículo 13. Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora.

2. No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora:

a)...

b)...

3. En ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Ley las asociaciones incursoas en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

- **Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación:**

Artículo 4. Relaciones con la Administración.

Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- **Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.³**

Artículo 50. Beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas.

5. No podrán concurrir, durante el periodo que establezca la correspondiente sanción, a las convocatorias de las subvenciones y ayudas reguladas en este título las personas físicas o jurídicas sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo ni las sancionadas con esta prohibición en virtud de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

- **Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

Artículo 3. Principios Generales.

1.– Igualdad de trato.

Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello.

A los efectos de esta ley:

Los poderes públicos vascos no podrán conceder ningún tipo de ayuda o subvención a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo, ni tampoco a aquellas personas físicas y jurídicas que hayan sido sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo, durante el período impuesto en la correspondiente sanción.

³ El párrafo fue adicionado a través de la Disposición Final Sexta de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Artículo 24. Asociaciones y organizaciones.

2. Las administraciones públicas vascas no podrán dar ningún tipo de ayuda a las asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo en su proceso de admisión o en su funcionamiento.

- **Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.**

Artículo 12.– Requisitos para obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora.

2.– *No podrán obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Norma Foral las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora:*

h) Haber sido objeto de sanción administrativa o penal por incurrir en discriminación por razón de sexo, durante el periodo impuesto en la correspondiente sanción.

4.– *Salvo en los supuestos en que se busque un efecto de corrección de desigualdades entre sexos, no podrán obtener la consideración de beneficiarias aquellas asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo en su proceso de admisión o en su funcionamiento, ni aquellas que realicen algún tipo de actividad que sea discriminatoria por razón de sexo.*

- **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia):**

Artículo 12. Requisitos para obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora.

2. *No podrán obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Norma Foral las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe en las bases reguladoras de cada tipo de subvención:*

h) Haber sido objeto de sanción administrativa o penal por incurrir en discriminación por razón de sexo, durante el periodo impuesto en la correspondiente sanción.

4. *Salvo en los supuestos en que se busque un efecto de corrección de desigualdades entre sexos, no podrán obtener la consideración de beneficiarias aquellas asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo en su proceso de admisión o en su funcionamiento ni aquellas que realicen algún tipo de actividad que sea discriminatoria por razón de sexo.*

ANÁLISIS

Una de las primeras cuestiones que deben abordar unas bases reguladoras o la convocatoria de una subvención pública versa sobre si es posible excluir o prohibir el acceso a las personas físicas o jurídicas cuya actuación sea discriminatoria o cuyos fines resulten contrarios al principio de igualdad entre mujeres y hombres.

La profusión normativa (estatal, autonómica y foral) parece complicar el análisis legal y conceptual, por lo que vamos a resumir la legislación y su aplicación práctica:

- La normativa estatal (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación), únicamente establece la prohibición para las asociaciones que discriminen por razón de sexo, por lo que deja fuera de su aplicación a otras personas físicas o jurídicas diferentes a las asociaciones.

Dicha habilitación ofrece un problema añadido, y es que debe existir previamente una sanción penal o administrativa con carácter firme, para lo cual el órgano o administración pública que regula y otorga la subvención concreta es incompetente. En consecuencia su aplicación resulta limitada en cuanto al tipo de entidades y excepcional por sus requisitos.

- Las Diputaciones de Gipuzkoa y Bizkaia en sus normas forales y con idéntica redacción (ver supra) sí que se refieren de forma expresa que *“no podrán obtener la consideración de beneficiarias aquellas asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo en su proceso de admisión o en su funcionamiento, ni aquellas que realicen algún tipo de actividad que sea discriminatoria por razón de sexo”*.

De este modo, se amplía el supuesto a organizaciones lo que incluye cualquier forma jurídica, por lo que en sus respectivos ámbitos competenciales ambas Diputaciones pueden prohibir a cualquier entidad o empresa el acceso a la convocatoria de una subvención pública. Y obviamente no resulta aplicable al territorio alavés, al ámbito autonómico ni a las administraciones locales de los tres territorios.

- La habilitación general la proporciona el artículo 24.2. de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (*Los poderes públicos vascos no podrán conceder ningún tipo de ayuda o subvención a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo*).
- El artículo 50.5. del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre es más restrictivo y requiere de sanción previa, pero no existe colisión jurídica entre una norma y otra sino que resultan compatibles y complementarias. De este modo resulta plenamente legal que cualquier Administración Pública y cualquier órgano concedente establezca una prohibición para resultar beneficiaria de una subvención pública para aquellas organizaciones, empresas o entidades cuyos fines, sistema de admisión, funcionamiento, trayectoria o actuación sean manifiestamente discriminatorios entre mujeres y hombres, o bien contrarios al principio de igualdad.
- Debemos advertir acerca de una última cuestión y se refiere a la carga de la prueba que no sería necesaria si existiera una sanción previa pero sí en el caso contrario, puesto que para excluir a una persona física o jurídica a un proceso de concesión de subvenciones, deberá acreditarse tal condición discriminatoria.

Para evitar problemas de impugnación aconsejamos utilizar este supuesto en casos concretos y notorios, por ejemplo el de aquellas entidades que no admitan a mujeres como socias, usuarias o beneficiarias. En este caso bastaría como medio de prueba objetivo y suficiente los estatutos legales sellados en el Registro Mercantil, o a los estatutos. En casos no tan flagrantes será preciso que el propio órgano que convoca y concede la subvención pruebe de modo fehaciente dicha actuación discriminatoria.

CONCLUSIONES

1. La normativa de subvenciones públicas establece expresamente la prohibición para concurrir a aquellas personas físicas o jurídicas sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo ni las sancionadas con esta prohibición en virtud de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
2. También está prevista la prohibición para las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de sexo.
3. Resulta igualmente lícito establecer una obligación para concurrir a una convocatoria de una subvención pública para cualquier persona física o jurídica cuyos fines u objetivos, sistema de admisión o acceso, funcionamiento, trayectoria, actuación, organización o estatutos sean contrarios al principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
4. Y es posible establecer dicha prohibición para las entidades o empresas que incumplan las obligaciones establecidas en la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, o en la Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
5. La base legal de dichas prohibiciones se halla en los artículos 3.1 y 24.2 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres; el artículo 13.3 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones; el artículo 50.5 del Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco; el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; el artículo 12 de Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa; y el artículo 12 de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral de Bizkaia.

3. REQUISITOS DE ACCESO A LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIA/O.

MARCO LEGAL

- **Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre:**

Artículo 11. Beneficiarios.

1. Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

Artículo 13. Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora.

1. Podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurran las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

- **Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.**

Artículo 50.– Beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas.

1.– Tendrá la consideración de beneficiario de las ayudas y subvenciones el destinatario de los fondos públicos que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

Artículo 51. Normas reguladoras, competencia y procedimiento de concesión.

1. Las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones contendrán como mínimo los siguientes extremos:

b. Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la ayuda o subvención, plazo y forma de acreditarlos, y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

- **Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

Artículo 20.– Medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

2.– ... En los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de los candidatos o licitadores y, en su caso, entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, valorarán la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.

- **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia). Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa por reintegro de subvenciones. (Tienen idéntica redacción y articulado):**

Artículo 12. Requisitos para obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora.

1. Podrán obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurran las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

ANÁLISIS

Si anteriormente abordábamos la vertiente negativa del acceso a las subvenciones públicas (las prohibiciones), ahora analizamos su lectura en positivo: las condiciones que deben reunir las personas físicas o jurídicas para acceder a la condición de entidad colaboradora y resultar beneficiarias de la subvención correspondiente.

Al respecto, cabe tener en cuenta la inexistencia de un derecho subjetivo al otorgamiento de una subvención, sino que tal posibilidad depende de los requisitos que establezca para cada caso la Administración Pública u órgano concedente.

La cuestión que nos ocupa en este apartado consiste en dilucidar si es posible exigir como requisito para obtener la condición de beneficiario o beneficiaria de una subvención la acreditación de una determinada trayectoria, experiencia, acreditación o distintivo en materia de igualdad, contar con un Plan de Igualdad, o bien poseer un equipo humano o formación específica en materia de género.

La legislación estatal, la autonómica y la foral se refieren con carácter general a la condición de beneficiarios y beneficiarias de las ayudas públicas, sin ningún señalamiento a criterios de igualdad (ni a ninguno otro de carácter social). Se limitan a señalar que adquirirá tal carácter aquellos o aquellas en quienes concurren las circunstancias previstas, e igualmente que deberá establecerse en las bases reguladoras los requisitos para acceder a la condición de persona o entidad beneficiaria.

No obstante, la Ley 4/2005 para la igualdad, sí que se refiere a esta cuestión, señalando que *“entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, valorarán la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres”* (art. 20.2.).

En consecuencia no sólo existe una habilitación legal expresa, sino que además la normativa de subvenciones públicas es mucho más laxa que la de contratos públicos, por lo que no existe ninguna objeción jurídica para que el órgano convocante exija determinados requisitos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres.

Lógicamente, la exigencia deberá ser fundamentada y proporcionada, y más o menos estricta en función de la finalidad pública de la subvención y del contenido de la misma: en una convocatoria de subvenciones para la atención psicológica a mujeres víctimas de violencia de género el requerimiento será más riguroso que en el caso de una subvención para eventos deportivos cuya única referencia a la igualdad consista en utilizar un lenguaje no sexista en los folletos y anuncios.

Ténganse en cuenta las únicas advertencias:

1. Que la convocatoria o las bases reguladoras especifiquen de forma objetiva cuáles son los requisitos o la experiencia concreta en materia de género, necesaria para obtener la condición de entidad beneficiaria.
2. Que las condiciones exigidas sean proporcionales con el objeto y el contenido de la subvención.

CONCLUSIONES

1. Resulta plenamente ajustado a la normativa de subvenciones públicas que las personas físicas o jurídicas concurrentes para obtener la condición de beneficiario o beneficiaria, deban demostrar experiencia y trayectoria en el desarrollo de actuaciones dirigidas a la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
2. Dicho requisito se halla previsto en el artículo 20.2. de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres; y de conformidad con los artículos 11 y 13 de la Ley General de Subvenciones 38/2003; y los artículos 50 y 51 del Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.
3. Se aconseja realizar la acreditación por uno o varios de los medios siguientes:
 - La trayectoria y experiencia de la entidad en materia específica de igualdad entre mujeres y hombres, señalando actuaciones y trabajos más relevantes realizados en los tres últimos años.
 - La titulación, formación y currículum del personal en materia de género.
 - Que en la escritura fundacional o en los estatutos de la entidad figure como objetivo de la misma, el favorecimiento de la igualdad de hombres y mujeres.
 - El disponer de un certificado o distintivo empresarial en materia de igualdad, o como entidad colaboradora en Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, o cualquier otro análogo de carácter oficial.
 - El haber diseñado y aplicado un Plan de Igualdad para la igualdad de mujeres y hombres, y/o de medidas de conciliación de la vida familiar, laboral y personal.
 - Que la Junta, órgano directivo o consejo de administración de la empresa o entidad esté participado al menos en un 40% por mujeres.

4. COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR O EVALUADOR.

MARCO LEGAL

- **Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

Artículo 3. Principios Generales.

7. Representación equilibrada.

Los poderes públicos vascos han de adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de toma de decisiones.

A los efectos de esta Ley, se considera que existe una representación equilibrada en los órganos administrativos pluripersonales cuando los dos sexos están representados al menos al 40%.

Artículo 20. Medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

5. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que vayan a regular los jurados creados para la concesión de cualquier tipo de premio promovido o subvencionado por la Administración, así como las que regulen órganos afines habilitados para la adquisición de fondos culturales y/o artísticos, deben incluir una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada.

Artículo 23. Disposición general.

Todos los poderes públicos vascos deben promover que en el nombramiento y designación de personas para constituir o formar parte de sus órganos directivos y colegiados exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. A tal fin, adoptarán las medidas normativas o de otra índole necesarias.

- **Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:**

Artículo 14. Criterios generales de actuación de los Poderes Públicos.

4. La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones.

Artículo 51. Criterios de actuación de las Administraciones públicas.

d) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración.

Artículo 53. Órganos de selección y Comisiones de valoración.

Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.

Asimismo, la representación de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo se ajustará al principio de composición equilibrada de ambos sexos.

Disposición adicional primera. Presencia o composición equilibrada.

A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

ANÁLISIS

La Ley General de Subvenciones, señala en su artículo 24 las atribuciones del órgano instructor en el procedimiento de concesión de subvenciones públicas, correspondiendo al mismo -entre otras- las siguientes funciones: realizar el proceso de admisión, evaluar las propuestas, requerir informes, formular la propuesta de resolución, notificar, así como estimar o desestimar alegaciones.

Igualmente el artículo 22 LGS, señala que *“la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras”*. Por lo tanto, además del órgano instructor, las bases reguladoras tiene la facultad de designar un órgano colegiado que formule una propuesta de resolución de la correspondiente subvención.

A su vez, tanto la Ley Vasca 4/2005 como la ley Orgánica 3/2007, señalan entre sus principios generales la presencia equilibrada entre mujeres y hombres en los órganos de decisión, definiendo tal equilibrio cuando ninguno de los dos sexos posea una representación inferior al 40%.

El principio general de la representación equilibrada entronca directamente con la ciudadanía activa que supone la participación de todas y todas en la toma de decisiones política, administrativa, social y económica. Se trata de una medida de acción positiva, y tal vez la cuestión en materia de políticas de igualdad que más ampollas levanta (las cuotas en los Consejos de Administración de Empresas o en las listas electorales), algo paradójico cuando la participación de las mujeres en muy diversos ámbitos se encuentra distante de alcanzar una presencia equilibrada.

La Unión Europea a través de diversos pronunciamientos jurídicos ha potenciado la representación equilibrada y la paridad en los órganos e instituciones públicas, por ejemplo⁴:

- La Recomendación de la Asamblea Parlamentaria relativa a un progreso tangible de los derechos de las mujeres (Recomendación 1269/1995), afirma que el principio de la democracia paritaria constituye una parte integrante de los valores que defiende el Consejo de Europa, que traduce el reconocimiento de la necesidad de la igualdad según el principio del partenariado y del reparto de derechos y responsabilidades, instándose a los Estados a incorporar a su legislación interna el principio de la democracia paritaria y las medidas que conduzcan a su realización.
- La Declaración sobre la igualdad entre las mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia, adoptada en la 4ª Conferencia Ministerial Europea celebrada el 13 y el 14 de noviembre de 1997 en Estambul, afirmó que *“una representación equilibrada de hombres y de mujeres en la toma de decisiones políticas garantizaría un mejor funcionamiento de la sociedad democrática”, insistiéndose en la “modificación o reforma de los sistemas jurídicos a fin de promover la representación equilibrada de los sexos”*.

⁴ Fuente: Aproximación al concepto de ciudadanía europea desde la perspectiva de género: El presupuesto político de la transversalidad. María Nieves Saldaña.

- El Consejo de Europa incrementó el porcentaje necesario de representación de las mujeres en los órganos políticos y de decisión pública, desde no menos del 30% en la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria sobre la representación paritaria en la vida política (Recomendación 1413/1999), hasta el 40% propuesto en la Recomendación del Comité de Ministros sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, de 12 de marzo de 2003.
- La Recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos decisorios (96/694/CE) de 2 de diciembre de 1996, también recomienda a los Estados miembros *“una estrategia integrada de conjunto, destinada a promover la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas, tales como, en su caso, medidas legislativas y/o reglamentarias y/o de incentivación”*.
- La Resolución de 18 de enero de 2001 sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694, exige que se favorezca el equilibrio de géneros en todas las políticas y en todas las Comisiones, tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional e internacional, con una participación que no debe ser inferior al cuarenta por ciento para cada género. En ella, el Parlamento Europeo emplea una argumentación que deseamos destacar:

“... el hecho de que las mujeres estén infrarrepresentadas en los órganos decisorios constituye un importante obstáculo para el desarrollo democrático de la Unión Europea...

... la participación igual de las mujeres en el proceso decisorio no tiene que ver sólo con la justicia o la democracia, sino que es también una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer...

... la toma en consideración de los principios, ideas, valores y experiencias propios de la mujer pueden contribuir a la redefinición de las prioridades políticas, incorporando nuevos temas al orden del día político y proporcionando nuevas perspectivas en cuanto a la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones”.

Por su analogía, resulta interesante aludir a la Sentencia nº 13/2009 de Tribunal Constitucional, de, 19 de Enero de 2009, frente al recurso de inconstitucionalidad 4057-2005 interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente a la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

Entre otros, fueron impugnados los artículos arriba transcritos (3.7, 20.4.b. y 20.5.), que el fallo del Constitucional declaró conformes a derecho, destacando entre sus argumentos jurídicos: que se trata tan sólo de un mandato, no de una regla; que la norma resulta razonable en cuanto los miembros de tales órganos deben reunir los requisitos de mérito y capacidad; y por último porque la regla se puede excepcionar si se justifica debidamente su no pertinencia. El Tribunal además

argumenta: *“con ella se pretende corregir una situación histórica de discriminación de las mujeres en la vida pública”, y “la medida es adecuada porque no comporta un sacrificio innecesario de derechos fundamentales”.*

Considerando la base legal existente -pronunciamiento de constitucionalidad incluido- y su fundamentación sociológica para paliar una desigualdad de hecho, cabe concluir sobre el interés e importancia de incorporar una cláusula a través de la cual los órganos instructores que tramitarán y evaluarán las subvenciones públicas, posean una composición equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres.

CONCLUSIONES

1. El artículo 23 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres; así como los artículos 51 y 42 de la Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, facultan legalmente a que en la composición del órgano instructor y/o en la comisión evaluadora se garantice la presencia equilibrada de hombres y mujeres con capacitación, competencia y preparación adecuadas.
2. A tal efecto, dicho órgano o comisión estará formado por mujeres y hombres, entendiéndose conforme a la ley que se respeta una composición equilibrada cuando ambos sexos estén representados al menos en un 40%.

5. CRITERIOS DE VALORACIÓN.

MARCO LEGAL

- **Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre:**

Artículo 17. Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

3. La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.

Artículo 23. Iniciación.

2. La iniciación de oficio se realizará siempre mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que desarrollará el procedimiento para la concesión de las subvenciones convocadas según lo establecido en este capítulo y de acuerdo con los principios de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y tendrá necesariamente el siguiente contenido:

l. Criterios de valoración de las solicitudes.

- **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:**

Artículo 60. Criterios de valoración.

1. En las bases reguladoras deberán recogerse los criterios de valoración de las solicitudes. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos. En el caso de que el procedimiento de valoración se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al solicitante para continuar en el proceso de valoración.

2. Cuando por razones debidamente justificadas, no sea posible precisar la ponderación atribuible a cada uno de los criterios elegidos, se considerará que todos ellos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes.

- **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:**

Artículo 35. Subvenciones públicas.

Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley.

- **Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

Artículo 20.– Medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

2.– Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las administraciones públicas vascas, en la normativa que regula las subvenciones y en los supuestos en que así lo permita la legislación de contratos, incluirán entre los criterios de adjudicación uno que valore la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada y en el proyecto o actividad subvencionada. En los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de los candidatos o licitadores y, en su caso, entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, valorarán la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.

Artículo 24.– Asociaciones y organizaciones.

1.– Las administraciones públicas vascas han de promover que en los órganos de dirección de las asociaciones y organizaciones profesionales, empresariales, de economía social, sindicales, políticas, culturales o de otra índole exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres. A tal fin, entre otras actuaciones, podrán adecuar las subvenciones que les correspondan en función de la adopción de medidas que posibiliten un incremento de la presencia de mujeres en aquellos órganos de dirección en los que estén infrarrepresentadas.

- **Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda de Euskadi.**

Artículo 51.– Normas reguladoras, competencia y procedimiento de concesión.

1.– Las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones contendrán como mínimo los siguientes extremos:

c) Criterios objetivos de adjudicación de la ayuda o subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. Cuando por la naturaleza del objeto de la ayuda o subvención el factor del uso de la lengua no sea irrelevante, y en todo caso en aquellas áreas de actuación a que se refieren los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, deberá contemplarse dicho factor entre los criterios objetivos de adjudicación.

*Igualmente, y cuando se haya estimado su pertinencia conforme al procedimiento legalmente establecido, se incluirá entre los criterios objetivos de adjudicación de la ayuda o subvención la integración de la perspectiva de género en el proyecto y la trayectoria de la persona o entidad solicitante en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.*⁵

- **Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.**

Artículo 16.– Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

2.– La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, entre otros, los siguientes extremos:

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos con relación a las subvenciones a conceder en régimen de concurrencia competitiva.

- **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia).**

Artículo 16.– Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

2.– La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, entre otros, los siguientes extremos:

⁵ Párrafo adicionado mediante la Disposición Final Sexta de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismo.

- **Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava.**

Artículo 8. Bases reguladoras de las subvenciones.

1. Previamente a la concesión de subvenciones se establecerán las oportunas bases reguladoras, salvo que ya existieran éstas o cuando por razón del objeto de la subvención se justificase debidamente la imposibilidad de concurrencia.

2. Dichas bases contendrán como mínimo los siguientes extremos:

h) Forma y criterios de valoración que han de regir la concesión de la subvención.

ANÁLISIS

La legislación de subvenciones públicas prevé dos procedimientos para la selección de los beneficiarios y beneficiarias: la concurrencia competitiva -que es el sistema ordinario-, y el de concesión directa, de carácter excepcional y al que nos referiremos en el último apartado del presente informe jurídico.

El procedimiento ordinario conlleva una mayor salvaguarda de los principios de publicidad, igualdad y no discriminación. Estas garantías se derivan del régimen de concurrencia, siendo necesario que el órgano colegiado evalúe las solicitudes de forma objetiva *“conforme con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria”*. Y cuando exista más de un criterio deberá además precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos.

Tras la evaluación, el órgano instructor formulará propuesta de resolución provisional, abrirá el trámite de alegaciones y realizará la propuesta de resolución definitiva, de este modo la valoración de solicitudes supone un eje central y decisivo del procedimiento, ya que determinará cuáles o quiénes serán las entidades o personas beneficiarias.

Todas las normativas arriba transcritas señalan que en las bases reguladoras deben establecerse los criterios de otorgamiento de la subvención y su ponderación, por lo que resulta del todo imprescindible que aquellos principios y actuaciones relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres formen parte de los criterios objetivos de adjudicación de la ayuda o subvención.

Advertimos de nuevo que la normativa de subvenciones públicas es mucho menos restrictiva que la de contratos públicos, y en esta fase de evaluación de las propuestas podemos incorporar diversas cláusulas que no podrían en ningún modo valorarse en la contratación (además de muchas otras que se proponen en el modelo de cláusulas), por ejemplo:

- Los objetivos estatutarios o la finalidad social de la entidad (que promueva la igualdad).
- Que la empresa esté reconocida como entidad colaboradora en igualdad de oportunidades.
- Que en el momento de presentar su propuesta esté compuesta su plantilla por un número determinado de mujeres.
- Que cuente en sus órganos directivos con un porcentaje determinado de mujeres.

- Que apliquen un Plan de Igualdad a la totalidad de su plantilla y no solamente a la que prestará la actividad que será objeto de subvención.

CONCLUSIONES

1. Resulta por completo legal el establecimiento de criterios de concesión o valoración referidos a la aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres en los proyectos o actividades concurrentes a la convocatoria de una subvención pública.
2. Los criterios de valoración con perspectiva de género se hallan regulados en los artículos 20.2 y 24.1 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres; el artículo 35 de la Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; los artículos 17 y 23 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones; el artículo 50 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones; el artículo 51.1 del Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco; el artículo 16 de Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa; el artículo 16 de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral de Bizkaia; y el artículo 8 de la Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava. El artículo 23 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres; así como los artículos 51 y 42 de la Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, facultan legalmente a que en la composición del órgano instructor y/o en la comisión evaluadora se garantice la presencia equilibrada de hombres y mujeres con capacitación, competencia y preparación adecuadas.
3. Sobre la base de subvenciones ya aplicadas, extraemos algunas experiencias y buenas prácticas
 - La puntuación puede establecerse sin excesiva concreción: incorporación de la perspectiva de género.
 - Es posible valorar que el personal de la entidad o las personas beneficiarias cuenten con formación específica en materia de igualdad.
 - Puede considerarse como criterio de valoración la presencia de mujeres en puestos directivos, cualificados o de responsabilidad, o en los Consejos de Administración.
 - Que la empresa o entidad dispone de medidas de conciliación o de un Plan de Igualdad.
 - Que las mujeres participen en la titularidad de la empresa.
 - Es posible valorar la trayectoria de la entidad en políticas de igualdad.
 - Puede valorarse la contratación de mujeres o la creación de empleo femenino, las políticas laborales con perspectiva de género, el número de mujeres desfavorecidas

ya contratadas o que se contratarán, o la adopción de medidas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo.

- Cabe establecer una prioridad para las mujeres con carácter genérico, pero es más recomendable concretar dicha prioridad: una mayor puntuación, o un incremento de las ayudas.
- Se pueden establecer respecto a las personas beneficiarias de la actividad o proyecto subvencionado (número previsto de mujeres beneficiarias y porcentaje sobre el total, o medidas de acción positiva previstas para la selección de las personas beneficiarias y priorización de mujeres en la selección).
- Resulta muy importante valorar la aplicación de la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto o actividad a subvencionar.
- Aconsejamos en todo caso que se singularicen las bases reguladoras y/o las convocatorias, de modo que los criterios de valoración en materia de género se adapten al contenido y temática de la subvención específica, sea sobre empleo, formación, cooperación, deporte, inmigración, etc.
- En ocasiones, es una Ordenanza municipal para la Igualdad, la que promueve la inclusión de cláusulas de género en las subvenciones públicas, es el caso del Ayuntamiento de Tolosa.

6. OBLIGACIONES.

MARCO LEGAL

- **Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre:**

Artículo 14. Obligaciones de los beneficiarios.

1. Son obligaciones del beneficiario:

a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones.

b) Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

c) Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.

Artículo 32. Comprobación de subvenciones.

1. 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.

Artículo 37. Causas de reintegro.

1. También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los siguientes casos:

b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.

f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.

Artículo 56. Infracciones leves.

Constituyen infracciones leves los incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley y en las bases reguladoras de subvenciones cuando no constituyan infracciones graves o muy graves y no operen como elemento de graduación de la sanción. En particular, constituyen infracciones leves las siguientes conductas:

c) El incumplimiento de las obligaciones formales que, no estando previstas de forma expresa en el resto de párrafos de este artículo, sean asumidas como consecuencia de la concesión de la subvención, en los términos establecidos reglamentariamente.

Artículo 57. Infracciones graves.

Constituyen infracciones graves las siguientes conductas:

b) El incumplimiento de las condiciones establecidas alterando sustancialmente los fines para los que la subvención fue concedida.

- **Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.**

Artículo 20. Medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

3. El Consejo de Gobierno, en la Administración general de la Comunidad Autónoma, así como los órganos equivalentes del resto de las administraciones públicas, y en su defecto, para el caso de los expedientes contractuales, los órganos de contratación, establecerán los tipos o características de las contrataciones y subvenciones en los que corresponda aplicar las medidas contempladas en el apartado anterior, teniendo en cuenta la normativa aplicable, los diferentes objetos contractuales y la convivencia o compatibilidad y coordinación con la aplicación de otras políticas públicas en el ámbito contractual y subvencional. El Gobierno Vasco establecerá reglamentariamente indicadores para facilitar la valoración del cumplimiento del criterio o cláusula referida en el apartado anterior, entre los que se han de incluir el de elaborar y ejecutar planes o programas para la igualdad de mujeres y hombres y disponer del reconocimiento como entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres previsto en el artículo 41.

- **Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda de Euskadi.**

Artículo 50.– Beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas.

2.– Son obligaciones del beneficiario:

a) Realizar la actividad o encontrarse en la situación que fundamente la concesión de la subvención.

- **Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa.**

Artículo 13.– Obligaciones de las personas beneficiarias.

1.– Son obligaciones de la persona beneficiaria:

a) Ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones.

1. **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia).**

Artículo 13. Obligaciones de las personas beneficiarias.

1. Son obligaciones de la persona beneficiaria:

a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones.

- **Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava.**

Artículo 5. Beneficiario de las subvenciones: concepto y obligaciones.

2. Son obligaciones del beneficiario:

a) Realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención

ANÁLISIS

Una vez que las bases reguladoras o la convocatoria han establecido prohibiciones y requisitos para admitir a las entidades concurrentes y han señalado los criterios de evaluación de sus propuestas, llegamos a una de las fases significativas en las que es posible incorporar cláusulas relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres: se trata de señalar obligaciones para las entidades o personas beneficiarias.

Al igual que sucede en el ámbito de la contratación pública todas las personas o entidades que concurren a la convocatoria asumen y aceptan las obligaciones establecidas, que deberán cumplir preceptivamente en la prestación de la actividad subvencionada.

Pero si bien en el caso de los contratos públicos las obligaciones únicamente pueden establecerse respecto a la ejecución del contrato, en este caso pueden incluirse tanto respecto a la prestación de la actividad, como a la propia organización, composición o gestión de la entidad que ejecutará el proyecto subvencionado.

El establecimiento de obligaciones posee el valor añadido de su plena efectividad, ya que los criterios de valoración pueden ser asumidos en mayor o menor medida por las entidades beneficiarias, o pueden ser asumidos por unas entidades sí y por otras no. Por el contrario, al señalar obligaciones materiales y formales, las personas físicas o jurídicas que resulten beneficiarias deberán cumplirlas en todo caso, lo que nos garantiza los resultados y efectos deseados.

Podemos establecer obligaciones en sentido negativo: prohibiendo cualquier tipo de discriminación, o impidiendo la adopción de cualquier comportamiento discriminatorio o no igualitario entre mujeres y hombres. Pero sin duda podemos ir mucho más allá y señalar auténticas medidas de acción positiva: diseñar y aplicar un Plan de Igualdad, utilizar un lenguaje no sexista, emplear a un 60% de mujeres, establecer indicadores y evaluadores de género, etc.

La legislación estatal, autonómica y foral reitera que las entidades o personas beneficiarias deberán “cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones”, por lo que será imprescindible que en las bases reguladoras y en el posterior convenio de colaboración se establezcan las obligaciones concretas y específicas en materia de género.

Su cumplimiento posteriormente deberá verificarse, y las entidades beneficiarias deberán acreditarlo, pues en caso contrario incurrirían en una infracción leve o grave, cuyas consecuencias serían la imposición de sanciones y/o el reintegro de las cuantías percibidas.

CONCLUSIONES

1. Resulta por completo legal el establecimiento de obligaciones referidas a la igualdad de mujeres y hombres en las bases reguladoras o las convocatorias de las subvenciones públicas, que deberán ser preceptivamente cumplidas por las personas físicas o jurídicas beneficiarias en la fase de ejecución del proyecto o actividad.
2. La habilitación legal se encuentra en artículo 20.3 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres; los artículos 14, 32, 37, 56 y 57 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones; el artículo 50.2 del Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco; el artículo 13.1. de la Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa; el artículo 13.1. de la Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral de Bizkaia; y el artículo 5.2. de la Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava.
3. Entre las posibles obligaciones, pueden establecerse las siguientes:
 - Cumplir los principios y obligaciones establecidos en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres; y en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
 - Que toda la documentación, publicidad, imagen o materiales utilicen un uso no sexista del lenguaje.
 - Diseñar y aplicar un Plan para la Igualdad de mujeres y hombres.
 - Garantizar la aplicación del principio de igualdad laboral entre mujeres y hombres para la plantilla de la empresa o entidad beneficiaria, así como adoptar medidas para prevenir el acoso sexual y del acoso por razón de sexo en el trabajo.
 - Que el proyecto o actividad subvencionada contemple la perspectiva de género en su diagnóstico, objetivos, actividades y evaluación. Y que la memoria final desglose datos por sexo de las personas beneficiarias.
 - Que un porcentaje de las personas beneficiarias (o de la plantilla, o de los puestos cualificados) sean mujeres.

7. CONVENIOS PÚBLICOS QUE EN REALIDAD SON SUBVENCIONES PÚBLICAS

Resulta imposible abordar la inclusión de cláusulas de igualdad en los convenios públicos sin analizar en profundidad su naturaleza jurídica, ya que bajo la denominación de convenio se aglutina un galimatías de instrumentos públicos, regidos por diferentes normas y que poco o nada tienen que ver entre sí. Este embrollo genera confusión y conduce a errores, incluso en el propio ámbito jurídico y de intervención.

No existe una ley de convenios públicos pero sí existe una ley de contratos públicos, una ley de subvenciones públicas y normativa sectorial que se refiere a diversas modalidades de convenios.

El hecho es que no existe una figura unitaria ni una definición jurídica unívoca, sino que son múltiples las relaciones entre distintas Administraciones Públicas y de éstas con particulares u organizaciones o empresas que se instrumentan a través de convenios públicos. Vamos a citar algunos de ellos y detenernos posteriormente en aquellas tipologías que resultan de interés para la integración de cláusulas con perspectiva de género.

1. CONVENIOS SIN INTERÉS PARA LA APLICACIÓN DE CLÁUSULAS DE IGUALDAD.

Se trata de convenios en los que no resulta aplicable la legislación de subvenciones públicas ni la de contratos públicos, sino que se rigen por normativas sectoriales o por el derecho privado. Citamos sin ánimo exhaustivo algunas herramientas que utilizan la denominación de convenio para plasmar acuerdos de voluntades de muy distinta índole, pero que resultan de escaso o nulo interés en materia de igualdad entre mujeres y hombres:

- **Convenios económicos con el Estado**, señalados en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuyo artículo 69 regula los supuestos en que se estipulen Contratos-Programa con el Estado que den lugar a regímenes especiales para subvenciones entre el Estado y las CCAA.
- La legislación urbanística y de planeamiento se refiere a los **convenios urbanísticos**, como es el caso del artículo 48 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
- Los **convenios de expropiación** se regulan en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
- Los **convenios educativos** previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Convenios referidos en el artículo 4.1. TRLCSP (y excluidos de la legislación de contratos públicos): **convenios en el sector de la defensa** o con el estacionamiento de tropas; **convenios derivados de acuerdos internacionales** celebrados de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativos a obras, servicios o suministros destinados a la realización o explotación conjunta o común de un proyecto; **convenios con una organización internacional** adjudicados en virtud de un procedimiento específico.
- **Convenios privados**, que con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la

Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado (Art. 4.1.d) TRLCSP).

- **Convenios de encomienda de colaboración** en virtud de los cuales los municipios de población inferior a 5.000 habitantes ceden la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial (D.A. Segunda, párrafo 5 TRLCSP).

2. CONVENIOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El “V Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE (Directrices IX Legislatura)”, incluye entre sus medidas (G11) la de *“incrementar el porcentaje de contratos, subvenciones y convenios que incluyen medidas para promover la igualdad de mujeres y hombres”*. Y en el apartado de indicadores sobre los convenios señala únicamente: *“Porcentaje de convenios entre organismos públicos de la CAE que integran cláusulas para favorecer la igualdad”*.

Es decir, quienes redactaron el Plan de Igualdad únicamente hicieron alusión entre los indicadores a aquellos convenios formalizados entre Administraciones Públicas: o bien se trató de una errata u omitieron otros sistemas de forma consciente, pero parece deducirse que -según su criterio- no existiría otra fórmula de convenio público que el suscrito entre Administraciones Públicas.

Los convenios entre Administraciones Públicas, ceñidos al marco de actuación de la Administración General, aparecen referidos en la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**:

Artículo 6. Convenios de Colaboración.

1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Su aplicación se extiende en la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, aplicándose a todas aquellas relaciones de cooperación entre administración local, autonómica y central:

Artículo 57.

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

Y cuando la relación entre Administraciones Públicas implica la transferencia dineraria y se halle condicionada al cumplimiento de un determinado objetivo o la realización de una actividad, debe aplicarse la legislación de subvenciones públicas:

- **Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre:**

Artículo 16. Convenio de colaboración.

1. Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

4. Cuando las comunidades autónomas o las corporaciones locales actúen como entidades colaboradoras, la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma suscribirán con aquéllas los correspondientes convenios en los que se determinen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos, los criterios de justificación y de rendición de cuentas.

De igual forma, y en los mismos términos, se procederá cuando la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma actúen como entidades colaboradoras respecto de las subvenciones concedidas por las comunidades autónomas o las corporaciones locales.

- **Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley, General de Subvenciones (RLGS):**

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

3. En particular, será de aplicación la Ley General de Subvenciones y el presente Reglamento a:

- *Los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas, en los que únicamente la Administración Pública beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración Pública concedente de la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra u otras partes del convenio, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre dentro del ámbito de las competencias propias de la Administración Pública destinataria de los fondos.*

- **Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (País Vasco).**

Artículo 56.– Fórmulas de colaboración financiera entre las administraciones.

5.– La colaboración de las administraciones públicas vascas entre sí y con otras entidades públicas, prevista en los apartados anteriores, se instrumentará a través de convenios de colaboración o cualquiera de las fórmulas reguladas en la legislación vigente, al objeto de dimensionarla, de condicionarla al cumplimiento de los objetivos establecidos y de sujetarla a las medidas de control financiero que se estimen pertinentes en cada caso.

- **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia):**

Artículo 15. Convenios de colaboración con las entidades colaboradoras.

1.– Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

3. Cuando las entidades colaboradoras sean Administraciones Públicas, o sus organismos autónomos, sociedades públicas u otras entidades públicas, suscribirán con el órgano administrativo concedente los correspondientes convenios en los que se determinen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos, los criterios de justificación y de rendición de cuentas.

- **Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa por reintegro de subvenciones.**

Artículo 15.– Convenio de colaboración.

1.– Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

5.– Cuando otras Administraciones Públicas, o los organismos públicos vinculados o dependientes de las mismas, actúen como entidades colaboradoras de la Diputación Foral o de los organismos autónomos forales se suscribirán con aquéllas los correspondientes convenios en los que se determinen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos, los criterios de justificación y de rendición de cuentas.

De igual forma, y en los mismos términos, se procederá cuando la Diputación Foral y los organismos autónomos forales actúen como entidades colaboradoras respecto de las subvenciones concedidas por otras Administraciones Públicas o por los organismos públicos vinculados o dependientes de las mismas.

Se trata de convenios de colaboración en los que una Administración Pública beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución, en tanto que una Administración Pública concedente realiza una aportación dineraria para la prestación de una actividad o fin de interés público.

Nuestro planteamiento -obviamente- propone la consideración sistemática de la perspectiva de género en todos los ámbitos de actuación pública, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación; en consecuencia, los convenios entre Administraciones Públicas no suponen una excepción a esta transversalidad del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

De este modo, la incorporación de de criterios de género en los convenios entre Administraciones Públicas resulta por completo legal, políticamente deseable y técnicamente factible, por lo que considerando que no existe selección de entidad beneficiaria, aplicación de prohibiciones, órgano evaluador ni evaluación de propuestas, serían de aplicación aquellas cláusulas reseñadas como obligaciones en el capítulo referido a las subvenciones públicas.

3. CONVENIOS COMO FORMALIZACIÓN DE UNA SUBVENCIÓN EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA.

La mayoría de las ocasiones en que nos referimos a convenios públicos o se aplica su figura, estos no conforman una tipología jurídica diferente de una subvención pública, sino que se trata tan sólo del instrumento que formaliza el procedimiento de adjudicación de una subvención pública. Es decir, que tras el proceso de concesión de una ayuda, la Administración Pública suscribe un convenio público con las entidades beneficiarias, lo que les confiere la calidad de entidades colaboradoras.

En esta acepción -la más usual-, se define legalmente como convenio de colaboración entre una Administración concedente y una entidad o persona beneficiaria, en el que se regulan las condiciones y obligaciones asumidas, y lo que es más importante: con plena y total sujeción a la legislación de subvenciones públicas.

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

Artículo 16. Convenio de colaboración.

1. Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

3. El convenio de colaboración deberá contener, como mínimo, los siguientes extremos:

a) Definición del objeto de la colaboración y de la entidad colaboradora.

b) Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.

...

- Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa por reintegro de subvenciones.

Artículo 15.– Convenio de colaboración.

1.– Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

3.– El convenio de colaboración deberá contener, como mínimo, los siguientes extremos:

a) Definición del objeto de la colaboración y de la entidad colaboradora.

b) Identificación de la normativa reguladora de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.

...

2. Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia).

Artículo 15. Convenios de colaboración con las entidades colaboradoras.

1. Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

2. El citado convenio deberá contener como mínimo:

- a) Definición del objeto de la colaboración y de la entidad colaboradora.
- b) Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.
- c) Plazo de duración del convenio de colaboración.
- d) Compensación económica que en su caso se fije a favor de la entidad colaboradora

Se trata por lo tanto de un convenio de colaboración que formaliza la concesión de una subvención pública y como tal no ofrece ninguna particularidad, ya que contendrá las cláusulas de igualdad que ya incorporaban las bases reguladoras o la convocatoria de la correspondiente subvención.

O como explica la Exposición de Motivos de la LGS: *“Cuando en la gestión y distribución de los fondos públicos participen entidades colaboradoras, se exige, en todo caso, la formalización de un convenio de colaboración entre dicha entidad colaboradora y el órgano concedente, en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por aquélla”*

Reiteramos que esta modalidad de convenio no aporta ninguna novedad ni diferencia sustantiva, pues se trata de una subvención pública y por ello nos remitimos al capítulo anterior de este informe.

4. CONVENIOS EN EL MARCO DE UNA SUBVENCIÓN DE CONCESIÓN DIRECTA.

La modalidad que hemos visto anteriormente suponía la formalización a través de un convenio de colaboración de una subvención pública en régimen de concurrencia, por lo que previamente se habían redactado y aplicado las bases reguladoras o la convocatoria que contenían las cláusulas de igualdad, en consecuencia el convenio público se limitaba a plasmar éstas.

Ahora bien, puede darse el caso que una subvención no se otorgue mediante convocatoria pública ni sistema competitivo entre posibles entidades beneficiarias, sino a través de una concesión directa, y esta modalidad sí que aporta novedades que merece la pena analizar, puesto que ofrecen una modalidad de convenio con características singulares.

Citamos en primer lugar la legislación aplicable, que luego conceptualizamos:

- **Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre:**

Artículo 22. Procedimientos de concesión.

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.*
- b) *Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.*
- c) *Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su*

convocatoria pública.

Artículo 28. Concesión directa.

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.

- **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:**

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)...

Artículo 66. Subvenciones de concesión directa impuesta a la Administración por una norma de rango legal.

1. Las subvenciones de concesión directa cuyo otorgamiento o cuantía viene impuesto a la Administración por una norma de rango legal, se regirán por dicha norma y por las demás de específica aplicación a la Administración correspondiente.

En la Administración General del Estado, en las Entidades Locales, y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ambas será de aplicación supletoria en defecto de lo dispuesto en aquella normativa 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.

2. Cuando la Ley que determine su otorgamiento se remita para su instrumentación a la

formalización de un convenio de colaboración entre la entidad concedente y los beneficiarios será de aplicación al mismo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 65 de este Reglamento.

Artículo 67. Subvenciones de concesión directa en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

1. Podrán concederse directamente, con carácter excepcional, las subvenciones a que se refiere la letra c) del apartado 2 del artículo 22 de la Ley General de Subvenciones.

En la Administración General del Estado, en las Entidades Locales, y en los organismos públicos vinculados o dependientes de aquéllas será de aplicación 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.

- **Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.**

Artículo 49.– Principios y limitaciones de la actividad subvencional.

6.– No será de aplicación lo dispuesto en los párrafos anteriores cuando las subvenciones figuren en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi nominativamente asignadas. A los efectos de la presente ley tendrán dicha consideración aquellas que vengan expresamente consignadas con una cuantía máxima en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con una delimitación precisa, única y excluyente de los beneficiarios.

7.– La concesión directa de las ayudas o subvenciones será competencia del Gobierno, a propuesta del Consejero del Departamento interesado. Estas subvenciones de concesión directa, a las que no será de aplicación lo dispuesto en los párrafos anteriores, tendrán carácter excepcional, debiendo acreditarse mediante justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de su convocatoria mediante una disposición de carácter general.

- **Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa por reintegro de subvenciones.**

Artículo 20. Procedimientos de concesión.

3.– Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de este tipo de subvenciones.

La asignación nominativa de subvenciones en los presupuestos deberá incluir la persona beneficiaria, la descripción del objeto de la subvención, así como su fin, propósito, actividad o proyecto específico a que se encuentre afectada la entrega.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto por una Norma Foral o una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Artículo 27.– Concesión directa.

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 Norma Foral.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa y las subvenciones a que hace referencia la letra c) del apartado 3 del artículo 20 de esta Norma Foral que sean individualizadas.

2.– Cuando las subvenciones a que hace referencia la letra c) del apartado 3 del artículo 20 vayan dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas beneficiarias, el Consejo de Diputados aprobará mediante Decreto Foral, las normas especiales reguladoras de las subvenciones, que habrán de contener 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) Personas beneficiarias y modalidades de ayuda.

....

- **Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava:**

Artículo 9. Concesión de las subvenciones.

1. Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso. No obstante, cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, podrá concederse directamente de acuerdo con los requisitos establecidos en las correspondientes bases reguladoras.

- **Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia).**

Artículo 20. Procedimientos de concesión.

Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Artículo 26. Concesión directa.

1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen las subvenciones previstas en el artículo 20.2 letras a) y b) de esta Norma Foral, establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta Norma Foral.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia.

2. La resolución de la concesión de las subvenciones reguladas en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 de esta Norma Foral 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 o aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública.

b) Régimen jurídico aplicable.

c) Personas beneficiarias y modalidades de ayuda.

...

Volvemos a advertir que en todo momento hablaremos de subvenciones, por lo que el convenio público no posee categoría jurídica diferenciada, sino que sigue constituyendo la formalización de una subvención. En esta cuestión, la normativa estatal, vasca y foral señala la posibilidad de la concesión directa de subvenciones pero únicamente para supuestos tasados:

Primero, **subvenciones nominativas previstas en los presupuestos**. Gozan de un régimen singular caracterizado por:

- Su objeto, dotación presupuestaria y entidad beneficiaria aparecen designados expresamente en el estado de gastos del presupuesto.
- Cualquier Administración Pública, estatal, autonómica o local tiene capacidad para asignar subvenciones de concesión directa a través de los presupuestos.
- Las normas forales de Gipuzkoa y Bizkaia señalan que **“Los convenios son el instrumento habitual para canalizar las subvenciones nominativas”**. Por lo que en dichos convenios deberán establecerse las cláusulas de igualdad correspondientes.
- El convenio a través del cual se canaliza la subvención tiene carácter de bases reguladoras de la concesión.
- El procedimiento para la concesión puede iniciarse de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario, o a instancia del interesado.
- Absolutamente todas las Administraciones Públicas (Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos) utilizan de forma general la figura de la subvención nominativa como sistema de concesión directa, ya que agiliza trámites y simplifica el procedimiento.
- Se justifica plenamente cuando carece de sentido promover la concurrencia pública en aquellos casos en los que solamente una entidad está capacitada para cumplir la finalidad prevista o bien es notorio que una entidad determinada ejecutará el proyecto o actividad con los mejores parámetros de calidad y eficacia.
- Cuestión diferente será cuando a través las mismas se pretende eludir la concurrencia de una subvención pública o incluso debiera aplicarse la normativa de contratos públicos.

La segunda posibilidad de concesión directa consiste en aquellas **subvenciones cuyo otorgamiento viene impuesto por una norma de rango legal**.

- En este caso una norma con rango de ley establece las normas que regulan la concesión de una subvención, por lo que el papel posterior de la Administración se limita a constatar si se dan las condiciones preestablecidas para otorgarla.
- Difiere del sistema anterior en que toda persona física o jurídica que cumpla los requisitos señalados tiene derecho a solicitar la subvención y a resultar beneficiaria. Inclusive, si se diera una insuficiencia presupuestaria, la Administración estará en el deber de tramitar la habilitación del crédito para otorgarle la subvención establecida.
- **En estos casos, las cláusulas de género deben haberse previsto y señalado en la norma legal habilitadora de la subvención, caso en el que serían de plena aplicación.**
- Las subvenciones cuyo otorgamiento viene regulado por una norma pueden

formalizarse en un convenio pero no es el instrumento más adecuado, ni tampoco la legislación antes citada así lo establece.

- Ejemplos de subvenciones habilitadas mediante normas de rango legal serían las ayudas a los centros docentes concertados mediante la Ley 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. O la Orden de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción. O las ayudas a los partidos políticos reguladas en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

La tercera opción consiste en la **concesión directa excepcional**, que igualmente excluye el principio de concurrencia pública.

- En este caso se posibilita una actuación discrecional pero no arbitraria, ya que deben acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten la convocatoria.
- Resulta del todo necesario que se argumenten los motivos de interés y debe justificarse la dificultad para realizar una concurrencia pública.
- **La resolución de la concesión se plasma en un convenio con la entidad beneficiaria.**
- Es cierto que este supuesto implica un cajón de sastre, gracias al cual puede ampararse la concesión de subvenciones directas que luego se formalizarán en el correspondiente convenio regulador. Su pertinencia y legalidad dependerán de la justificación y motivación que se realice en el expediente.

Recapitulamos a través de un resumen y algunas conclusiones:

1. **No existe una ley de convenios públicos sino diferentes figuras jurídicas que reciben la denominación de convenio** con carácter de público o administrativo.
2. **En ocasiones se acude a la figura del convenio público para eludir la normativa de contratos públicos** en lo que se refiere a procedimiento y concurrencia. Es lo que diversos autores denominan la huida del derecho administrativo⁶. Al respecto, es preciso distinguir que aunque revista forma jurídica de convenio, debería aplicarse la legislación contractual cuando se reúnan las siguientes características:
 - El objeto de la actividad de la Administración es la prestación de un servicio, adquisición de un suministro o ejecución de una obra, y no una acción de fomento que estimula una actividad de interés público.
 - Existe cierta contraposición de intereses frente a una acción compartida que promueve o estimula actividades que satisfacen necesidades públicas.
 - La actividad forma parte del tráfico mercantil, existe competencia en el mercado o tiene carácter oneroso.

3. **Lo llaman convenio pero son subvenciones.** La inmensa mayoría de las ocasiones en que

⁶ José María Gimeno Feliú. O Carlos Alberto Amoedo Souto (TRAGSA, medios propios de la Administración y huida del Derecho Administrativo).

se utiliza la figura del convenio, no sólo en términos coloquiales sino incluso desde la terminología técnico-jurídica en realidad se trata de una subvención pública que se formaliza a través de un convenio:

- **Los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas** (art. 6 LRJPAC, art. 57 LRBRL, art. 16.4 LGS, art. 2.3. RLGS, art. 15.3 NFSB, art. 15.5. NFSG).⁷
- **Convenios que formalizan una subvención en régimen de concurrencia** (art. 16 LGS, art. 15 NFSB, art. 15 NFSG).
- **Convenios que instrumentan una subvención por concesión directa** (arts. 22.2 y 28 LGS, arts. 65 y 66 RLGS, art. 49 TRLHPV, arts. 20 y 26 NFSB, art. 9 NFSA, arts. 20 y 27 NFSG).

4. **Estas tres últimas modalidades** (cinco, ya que la concesión directa prevé tres supuestos distintos), **consisten en convenios públicos a los que resulta aplicable la normativa de subvenciones, y en todas ellas podemos incorporar cláusulas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.** Eso sí, en cada caso su redacción e inclusión posee diferentes características:

- Los convenios entre Administraciones Públicas deberán incluirlas en el correspondiente acuerdo de colaboración.
- Los convenios que formalizan una subvención en régimen de concurrencia deberán haberlas previsto previamente en las bases reguladoras o en la convocatoria de la subvención, para ser luego transcritas en el convenio de colaboración.
- Los convenios que formalicen una subvención en régimen de concesión directa mediante una norma de rango legal deberán haber preestablecido en dicha norma las cláusulas con perspectiva de género que luego serán trasladadas al convenio de colaboración.
- Las subvenciones por concesión directa, bien de forma nominativa o por el sistema excepcional, deberán plasmar en el convenio de colaboración que se suscriba, las condiciones relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres que al efecto se establezcan para la entidad colaboradora.

Esta publicación ha sido elaborada por Santiago Lesmes y su contenido está sujeto a la Licencia Creative Commons



La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.

En caso de obtener remuneración o lucro por el uso de la obra deberá solicitar expresa autorización del autor.



La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan la misma licencia al ser divulgadas.

⁷ **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. **LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. **LGS:** Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre. **RLGS:** Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley, General de Subvenciones. **NFSB:** Norma Foral 5/2005, de 31 de mayo, por la que se regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por la Administración Foral (Bizkaia). **NFSA:** Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de subvenciones y transferencias del Territorio Histórico de Álava. **NFSG:** Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa. **TRLHPV:** Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.