

JOSÉ PASCUAL GARCÍA*Interventor y Auditor del Estado**Subdirector Jefe de la Asesoría del Departamento Primero
de Fiscalización del Tribunal de Cuentas*

Este trabajo fue seleccionado para su publicación en 2005 por: don Joaquín BORRELL MESTRES, don Joaquín FERRER JACAS, don Tomás FONT LLOVET, don Alfredo GALÁN GALÁN, doña María Jesús MONTORO CHINER y don Joaquín TORNOS MAS.

Extracto:

BAJO la rúbrica «Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones», la Ley General de Subvenciones regula en su Título I un conjunto de cuestiones, algunas de las cuales rebasan la vertiente estrictamente procesal, que es la que nos ocupa, como es el caso de las normas sobre la forma de gestión de los fondos recibidos por los beneficiarios (prohibición de la subcontratación, deber de tasación o de petición de ofertas en determinadas adquisiciones...) o las relativas a la forma y condiciones de justificación de su aplicación. Prescindiendo de estas cuestiones de innegable importancia, pero ajenas a nuestro propósito de indagar los aspectos procesales de la nueva ley, nos ocuparemos de las dos fases que contempla:

- Fase declarativa, con el estudio del procedimiento de concesión propiamente dicho, que puede desarrollarse en las modalidades de concurrencia competitiva y de concesión directa, mediante acto unilateral y convencional.
- Fase de ejecución del acuerdo de concesión, ulterior a la fase declarativa en cualquiera de sus modalidades, que la ley regula dentro del denominado procedimiento de gestión presupuestaria.

Ahora bien, la regulación de los procedimientos de concesión va imbricada en la ley con otra cuestión que constituye el necesario punto de partida, la de las formas de concesión o adjudicación de la subvención, de tal manera que, sólo después de fijada la forma y en función de cuál sea ésta, será posible determinar la tramitación a seguir para la concesión.

Sumario:

1. Introducción.
2. Formas de concesión.
 - 2.1. Concesión en régimen de concurrencia competitiva.
 - 2.2. Concesión directa.
 - 2.3. Sobre la admisibilidad de otras formas de concesión.
3. Caracteres generales de los procedimientos de concesión.
 - 3.1. Ámbito subjetivo de aplicación.
 - 3.2. Relación con el procedimiento administrativo común.
 - 3.3. Integración de la vertiente administrativa y de la vertiente presupuestaria.
 - 3.4. Incidencia de la gestión compartida por diversas Administraciones sobre el desarrollo del procedimiento.
 - 3.5. Tramitación anticipada y subvenciones plurianuales.
4. Procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva.
 - 4.1. Iniciación.
 - 4.2. Instrucción.
 - 4.3. Resolución: contenido, plazos, recursos.
5. Procedimiento de concesión directa.
6. Ejecución del acuerdo de concesión.
 - 6.1. El reconocimiento de la obligación.
 - 6.2. El pago. Modalidades.
7. Conclusión.

Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del amplio abanico de reformas legislativas de nuestro ordenamiento presupuestario llevadas a cabo en los últimos años, proceso iniciado con la promulgación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y que ha culminado con la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP) y la reciente reforma de aquélla por Ley 15/2006, de 28 de mayo, ocupa un lugar destacado la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). Ciertamente no estamos ante una ley que ocupe un puesto central y vertebrador de esta rama del Derecho público, pero su trascendencia es innegable por la importancia cuantitativa del gasto subvencional en los presupuestos públicos, por el número de ciudadanos afectados y por haber puesto fin a una situación de insuficiencia normativa, que tan lesiva resultaba tanto para el interés público, en su concreción de interés de la Hacienda Pública, como para el de los ciudadanos perceptores de los fondos públicos, cuyo estatuto jurídico, lo mismo en la vertiente de sus derechos que en la de sus obligaciones, era necesario definir en aras de la seguridad jurídica. La segregación de la materia subvencional del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) de 23 de septiembre de 1988, siguiendo el camino de otras leyes administrativas, como ocurrió en su momento con la legislación de la contratación pública y con la legislación patrimonial, inicialmente integradas en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, la sitúa en el punto de confluencia del Derecho administrativo, en sentido estricto, y del Derecho presupuestario, lo que no deja de tener importantes consecuencias procedimentales. La nueva regulación no va pivotar sólo en torno a la defensa del interés de la Hacienda Pública, objetivo último del procedimiento de gestión de los gastos, sino que también tiene muy en cuenta las garantías e intereses del ciudadano, objetivo fundamental del procedimiento administrativo común.

Por otra parte, la entrada en vigor de la LGS ha venido a dar respuesta a los graves problemas que planteaba la gestión de una actividad que se regía por una legislación marcada por el signo de la dispersión. En el Informe sobre el Fraude en España, estudio que sirvió de punto de partida de los trabajos previos a la elaboración del proyecto de LGS, se contabilizaron más de 200 procedimientos de gestión¹. Sin embargo, la solución de unos problemas vino acompañada del nacimiento de otros, y no han sido pocos los que han considerado que la LGS ha venido a complicar la gestión de las subvenciones más que a darle una solución. No me cabe la menor duda de que esta apreciación se basa,

¹ Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude. «Informe sobre el Fraude en España», Instituto de Estudios Fiscales, 1994, en su Capítulo IV.

de una parte, en una lectura apresurada del texto legal, y de otra, en la natural resistencia a cambiar prácticas administrativas tan consolidadas como insostenibles. En todo caso, buena parte de las objeciones formuladas han encontrado solución en el recién promulgado Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y otras pueden encontrarla a través de una interpretación sistemática con las demás disposiciones aplicables tanto las que se encuadran en el ordenamiento administrativo, en sentido estricto, como en el presupuestario, habida cuenta de la doble vertiente de la subvención, como actividad administrativa y como gasto público. Sobre todas estas cuestiones nos han parecido especialmente oportunas unas reflexiones doctrinales, que a continuación formulamos, comenzando, como necesario punto de partida, por el estudio de las formas de concesión que la ley contempla en el título dedicado a la regulación del procedimiento.

2. FORMAS DE CONCESIÓN

La LGS contempla dos posibles formas o procedimientos a través de los cuales se individualiza el beneficiario: el de concurrencia competitiva, que califica de ordinario, y el de concesión directa, que por oposición puede calificarse de excepcional. Y aún cabe plantearse hasta qué punto no resulta admisible un sistema extraordinario de concurrencia pública distinto de la denominada concurrencia competitiva. Con el primero de los procedimientos se satisfacen plenamente las exigencias de los principios formulados en el artículo 8.3 de la propia ley: publicidad, objetividad, igualdad y no discriminación, que entroncan con exigencias constitucionales, particularmente con la de igualdad ante la ley, mientras que con el segundo se produce una quiebra, de ahí que sólo sea admisible cuando concurren las causas tasadas y justificadas legalmente previstas. Más dudosos son los supuestos en los que cabe seguir un sistema de concurrencia pública que no se ajuste a los caracteres de la «competitiva». No obstante, el estudio de dichos supuestos presenta no poco interés, sobre todo, por la tradición que en la actividad de fomento ha tenido el convenio de colaboración, que es un cauce no reconducible a ninguno de los dos procedimientos o formas que la ley contempla de forma expresa. Veamos los supuestos y características de estas formas de concesión.

2.1. Concesión en régimen de concurrencia competitiva.

La expresión «concurrencia competitiva» se emplea, sin definirse, en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Una definición de la misma se dio en el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, derogado por el RLGS. Con leves matices, la LGS ha reproducido la definición de aquél, y ha dado el paso de convertir en procedimiento ordinario lo que en éste se configuró como una simple herramienta procesal, de la cual podían hacer uso los órganos concedentes de las subvenciones, previa indicación en la convocatoria, pero sin que viniera impuesta como cauce ordinario.

A tenor del artículo 22 de la LGS, «a efectos de esta ley tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios». Y más adelante añade que en este supuesto la propuesta de concesión se formulará por un órgano colegiado cuya composición será la que establezcan las bases reguladoras.

A partir de su definición legal pueden considerarse notas caracterizadoras de esta forma de concesión: a) su iniciación mediante convocatoria pública, b) el establecimiento de un límite máximo de fondos a distribuir, c) la fijación previa de criterios de valoración, d) la tramitación simultánea de las solicitudes presentadas, e) la adjudicación de las subvenciones en función del orden de prelación que resulte de dichos criterios, y c) la formulación de la propuesta de adjudicación por un órgano colegiado.

La referencia a la comparación de las «solicitudes presentadas» habrá de entenderse hecha obviamente a aquellas que reúnan los requisitos para acceder a la subvención, debiendo quedar excluidas de la comparación las de aquellos solicitantes que incurran en las prohibiciones del artículo 13 de la LGS o que no reúnan los requisitos específicos establecidos en las bases reguladoras o en la convocatoria.

El importe total de las subvenciones convocadas no podrá rebasar el crédito presupuestario, pero podrá ser inferior a éste. Sobre la posibilidad de que no se distribuya en su totalidad la cantidad ofertada nada nos dice la ley. En principio no cabrá objetar nada si la causa es la ausencia de solicitantes que reúnan las condiciones de la convocatoria; por el contrario, parece que rebasaría el marco de la discrecionalidad administrativa dejar remanentes sin distribuir si existen solicitantes que reúnen las condiciones. Como afirma el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de octubre de 1998 (FJ 2), «es doctrina de esta Sala que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto que escapa del puro voluntarismo de la Administración».

Con respecto al órgano colegiado de evaluación, su composición y su funcionamiento se habrán de ajustar a los artículos 22 a 27 de la LRJ-PAC y en el ámbito de la Administración General del Estado a los artículos 38 a 40 de la LOFAGE. En su composición, que se determinará en las bases reguladoras, podrán participar miembros de organizaciones representativas de intereses sociales (art. 39.3 LOFAGE).

A partir de esta configuración legal el RLGS y la propia ley han realizado unas precisiones del mayor interés en orden a la consecución de «una gestión ágil eficaz», que quedaría dificultada con una aplicación mecánica de las notas indicadas. Dichas precisiones son:

- a) Posibilidad de exceptuar del requisito de fijar un orden de prelación entre las solicitudes presentadas, siempre que reúnan los requisitos establecidos, para el caso de que el crédito consignado en la convocatoria fuera suficiente, atendiendo al número de solicitudes una vez finalizado el plazo de presentación. Evidentemente, establecer un orden de prelación cuando exista posibilidad de atender todas las solicitudes recibidas produciría efectos retardatarios carentes de toda justificación. En rigor, ni siquiera se entiende la necesidad de que las bases reguladoras tengan que establecer esta previsión (art. 55.1 RLGS).
- b) Respecto a la exigencia legal de que se establezcan los criterios de valoración de las solicitudes y que la subvención se otorgue a quienes obtengan una valoración mayor, el RLGS establece que, cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos y, si esto no fuera posible, se considerará que todos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes. Obviamente si el criterio fuera único huelga la ponderación (art. 60 RLGS).
- c) En tercer lugar, con relación a la previsión del artículo 22, en su apartado 3, que establece que «no podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria», su desarrollo por el artículo 58 del RLGS también es clarificadora. Dos son los límites cuantitativos a que está sujeto el otorgamiento: un límite global que ha de establecerse en la convocatoria, dentro del crédito disponible (apdo. 1) y un límite individualizado. Pues bien, a tenor del citado artículo 58 del RLGS, en ciertos supuestos en los que el crédito no esté disponible en el momento de la convocatoria pero cuya disponibilidad se prevea antes de la concesión, la cuantía total máxima puede incrementarse, después de la convocatoria y antes de la resolución, en una cuantía adicional hasta llegar al crédito disponible.
- d) Por último, la propia ley, en el tercer párrafo del artículo 22, autoriza a que se pueda hacer un prorrateo de la cantidad global máxima convocada entre los beneficiarios, lo que abre la puerta a la posibilidad de que se reduzca el importe a percibir por cada uno de los solicitantes al aumentar el número de beneficiarios, dentro de lo previsto al respecto en las bases. El supuesto será de especial aplicación a los casos en que no sea posible determinar la ponderación atribuible a cada uno de los criterios elegidos (art. 60.2 RLGS) y exista un número elevado de solicitantes que reúnen los requisitos sin que puedan ser atendidos con los recursos disponibles.

2.2. Concesión directa.

La concesión directa de las subvenciones, en la medida en que prescinde de la concurrencia pública, sólo podrá utilizarse en los tres supuestos que la ley contempla en el artículo 22.2 a los que hay que añadir el que se prevé en la disposición adicional 18.^a.

El supuesto primero, no infrecuente en la gestión subvencional, es el de las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos.

Se consideran subvenciones nominativas aquellas en las que «el objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen designados expresamente en el estado de gastos del presupuesto» (art. 65 RLGS). Por tanto, no se dará el supuesto contemplado en la norma si el beneficiario se designara en el articulado de la Ley de Presupuestos y no en el «literal» del crédito presupuestario, pues en este caso nos situaríamos en el supuesto segundo. El crédito nominativo (y en general cualquier designación nominativa de un beneficiario por una ley) implica un trato singular mediante el que podría vulnerarse el principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución Española. Dicho principio admite dos vertientes: una referida a la igualdad ante la ley, que impide al legislador establecer, entre situaciones semejantes, diferencias de tratamiento y que comporta la interdicción de las leyes en las que se establezca una diferenciación sin justificar (SSTC 78/1984, de 9 de junio; 107/1986, de 24 de julio; y 125/1986, de 22 de octubre), y otra vertiente, referida a la igualdad en la aplicación de la ley (STC 49/1982, de 14 de julio y STS de 20 de noviembre de 1985).

En tanto que la Ley de Presupuestos es una ley en sentido pleno, revistiendo naturaleza legal tanto su articulado como los estados cifrados (SSTC 63/1983 y 13/1992), la forma de concesión tiene la cobertura de una norma con rango de ley en el caso de las subvenciones estatales y autonómicas. Podría, por tanto, vulnerarse el principio de igualdad en cuanto a la exigencia de que los ciudadanos sean tratados de un modo igual en la propia ley (STC 308/1994, FJ 3), al estar proscrita, según la doctrina constitucional, toda diferenciación que, desde la perspectiva de la finalidad de la norma, carezca de una justificación objetiva, razonable y proporcionada (STC 134/1996, FJ 8). Contrariamente, los presupuestos locales se aprueban por acuerdo del Pleno de las correspondientes Corporaciones, siendo su naturaleza la de reglamentos. Podría vulnerarse también el principio de igualdad, pero en su vertiente segunda: igualdad ante la ley. Tanto en uno como en otro caso será necesario que la singularización se motive adecuadamente.

La consecuencia de esta diversa naturaleza es que, ante una posible vulneración del principio, la inconstitucionalidad de los presupuestos estatales o autonómicos sólo podría declararse por el Tribunal Constitucional, mientras que la de una entidad local podría apreciarse por los tribunales ordinarios.

Sin perjuicio de la peculiaridad indicada, las subvenciones nominativas gozan de un régimen singular configurado a un tiempo por el tenor de la partida presupuestaria, que designa de forma expresa al receptor, por su normativa reguladora específica y por las normas generales reguladoras del gasto público. El RGLS (art. 65.2) contiene una precisión importante: «En la Administración General del Estado, en las Entidades Locales y en los organismos públicos vinculados o dependientes de aquéllas, será de aplicación a dichas subvenciones, en defecto de normativa específica que regule su concesión, lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 noviembre, 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». Dispone también que el acto de concesión o el convenio, con el contenido que detalla el artículo 17.3 de la LGS, tendrá el carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones.

Una cuestión que, pese a plantearse con frecuencia, no ha recibido una respuesta expresa del legislador, es si la Administración está obligada a entregar al destinatario designado en el Presupuesto la totalidad de la consignación. La respuesta, en nuestro criterio, ha de ser negativa. Los créditos

presupuestarios, según la doctrina constitucional, son normas jurídicas, pero dotadas de una especial estructura normativa, cuyos efectos se traducen en establecer un límite cuantitativo, cualitativo y temporal del gasto, pero no una obligación de gastar (art. 46 LGP, art. 172.2 TRLHL y correlativos preceptos autonómicos). En la Sentencia 3/2003, el Tribunal Constitucional, reiterando la doctrina anterior, nos dice: «En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los "créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales" constituyen "autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones" y "predeterminan el concepto por el que autorizan su uso" (F 5). Y, en relación con las subvenciones, dijimos en la STC 68/1996, de 18 de abril, que "el principio de legalidad en materia presupuestaria exige que sea la Ley de Presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y determine con la suficiente concreción su destino" (F 9)». En coherencia con esta doctrina la LGP en su artículo 52.3 prohíbe que se creen, vía transferencias, créditos destinados a subvenciones nominativas «salvo que éstas deriven de norma con rango de ley o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público estatal». Por el contrario, no será ilegal la reducción de estos créditos, que sólo le está vedada a los Ministros [art. 63.1 a)], pero no al Ministro de Economía y Hacienda.

Por tanto, de la legislación presupuestaria no podrá extraerse la conclusión de que exista una obligación de gastar la totalidad, sin perjuicio de lo que pudiera establecer al respecto la normativa reguladora de la ayuda.

Puede afirmarse que el marco normativo, aun siendo reducido, supone un considerable avance con respecto a la situación anterior a la nueva legislación, de manera que se evitan graves ambigüedades a la hora de gestionarlas.

El segundo supuesto de concesión directa es el de aquellas subvenciones cuyo otorgamiento viene predeterminado por una norma de rango legal. El papel de la ley en la actividad subvencional no siempre es el mismo. La ley puede crear una subvención, habilitando a la Administración para que la regule y otorgue dentro de lo que permitan las disponibilidades presupuestarias, pero también puede precisar todas las condiciones para acceder a la misma de manera que la actividad de la Administración se limite a constatar si se dan dichas condiciones encontrándose, en caso afirmativo, en el deber de otorgarla. Este segundo supuesto es el que considera el legislador al referirse a los casos en que el otorgamiento y cuantía vengan impuestos por norma de rango legal. Más que excluirse la concurrencia, en estos casos lo que ocurre es que todo aquel que se encuentre en el supuesto de hecho contemplado en la norma tiene derecho a solicitarla, sin que el otorgamiento a un solicitante suponga exclusión de otros que se encuentren en el supuesto en cuestión. Leyes que establezcan estos tipos de subvenciones no abundan, pero tampoco puede decirse que sean excepcionales. Frecuentemente, tras situaciones de emergencia provocadas por catástrofes naturales, se establecen ayudas a las que pueden acceder cuantos acrediten que han sufrido determinados daños, sin que la Administración pueda denegarlas discrecionalmente.

El tercer supuesto de concesión directa que contempla el artículo 22 se caracteriza por implicar una actuación discrecional tanto en su establecimiento como en su concesión, si bien obviamente no faltan los elementos reglados. Se trata de aquellas subvenciones en las que concurran razones

de interés público, social o económico que dificulten la convocatoria. La concesión directa se justificaría, por tanto, no en que su establecimiento responda al interés público, pues esto es inherente a toda subvención, cualquiera que sea la forma de concesión, sino en que ese interés público aconseje prescindir de la convocatoria.

A la concesión de las subvenciones de este tercer grupo deberá preceder también la aprobación de su normativa reguladora si bien, para mayor garantía, el artículo 28 (no básico) exige que se apruebe, no mediante orden ministerial, como en las de concurrencia competitiva, sino por el Gobierno mediante real decreto. En el ámbito de las Comunidades Autónomas corresponderá a la normativa de desarrollo determinar el marco legal. En el de las entidades locales, como quiera que la potestad reglamentaria reside en el Pleno, habrá de ser éste el que establezca el correspondiente marco, de manera que no cabe diferenciación de órganos en la aprobación de dichas bases, en función de la forma de concesión.

Por último, no puede dejar de mencionarse un cuarto supuesto de concesión directa que se contempla en la disposición adicional 18.^a de la LGS sobre subvenciones de cooperación internacional, de importancia creciente en los presupuestos públicos, en la que se contempla el cuarto supuesto de concesión directa. Las ayudas y subvenciones de cooperación internacional se rigen por una normativa específica que exceptiona en algunos aspectos la de la LGS. Dicha normativa está constituida fundamentalmente por diversos preceptos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y por el Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas y subvenciones de cooperación internacional. En particular, en su artículo 34 «Ayudas y subvenciones», la ley establece que las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y establecer convenios estables y otras formas de colaboración, con los agentes sociales (entre ellos las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones) para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, estableciendo las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos. De la comparación entre la Ley 23/1998 y la disposición adicional que comentamos se deduce que entre el ámbito de aquella y el del apartado 1 de la disposición adicional existe correspondencia, por cuanto se comprenden en el mismo todas las subvenciones de cooperación internacional. Por el contrario, el ámbito del apartado 2 de la disposición adicional y el del real decreto citado, en los que establece la posibilidad de concesión directa, es más restringido pues las excepciones a la regulación general de la LGS que contemplan se circunscriben a aquellas subvenciones que sean desarrollo de la política exterior del Gobierno. Por otra parte, en el citado artículo 34 de la Ley 23/1998, que es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, existen también excepciones a la LGS extensibles a todas las Administraciones, como el posible empleo de convenios en los que se establezcan «las condiciones y régimen jurídico aplicables». Se consagra así un procedimiento de concesión convencional no subsumible plenamente en el de concurrencia competitiva, que al venir amparado en una ley especial ha de considerarse subsistente.

2.3. Sobre la admisibilidad de otras formas de concesión.

La LGS no contempla más formas de concesión de subvenciones que las dos estudiadas y cabe plantearse hasta qué punto estamos ante un sistema cerrado de manera que no quepa ninguna otra

forma. El problema no es puramente teórico, pues la aplicación de la LGS ha revelado que la concurrencia competitiva no siempre se adecua a todas las líneas de ayuda, con lo que se originan no pocos problemas de gestión.

Frecuentemente, bajo la vigencia de los artículos 81 y 82 del TRLGP, se canalizaron subvenciones mediante regímenes de concurrencia pública no reconducibles al procedimiento de concurrencia competitiva, como era el caso de las convocatorias permanentes, es decir, aquellas en que se iban resolviendo solicitudes a medida que se presentaban y en tanto no se agotaban los créditos presupuestarios. Dificilmente este sistema puede adaptarse al de concurrencia competitiva, sin desnaturalizarlo.

Sin embargo, la principal objeción que cabe formular a la obligatoriedad del régimen de concurrencia competitiva es el haber omitido toda referencia al empleo del convenio de colaboración, que ha constituido en el pasado cauce harto frecuente de canalización de subvenciones y otras ayudas, cauce que a veces se ha utilizado para soslayar la debida concurrencia pública pero que no es incompatible con la misma, y que puede constituir un instrumento útil en ciertos tipos de ayudas. Y cabe preguntarse qué papel conserva el convenio tras la entrada en vigor de la nueva ley, más allá de su utilización en las subvenciones con asignación nominativa y en algunos supuestos de concesión directa o, en su caso, para canalizar las relaciones con las entidades colaboradoras de la Administración en la gestión subvencional, supuestos en los que la LGS lo impone o lo admite de forma expresa.

Al problema se trata de dar respuesta en el reglamento de la ley, permitiendo la convocatoria abierta, que autoriza que se realicen diversos procedimientos selectivos al amparo de una única convocatoria (art. 59 RLGS); pero esta modalidad de convocatoria, de la que nos ocuparemos más adelante, se presenta como una modalidad de la concurrencia competitiva y no como una forma de concesión distinta.

La respuesta a la cuestión de si cabe el empleo del convenio de colaboración para canalizar subvenciones requiere poner en relación los preceptos de la LGS con otra serie de disposiciones que inciden en la actividad subvencional. Recordemos que, a tenor del artículo 5 de la LGS, esta ley no agota la determinación de su régimen jurídico disponiendo expresamente que las subvenciones se regirán «por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, se aplicarán las normas de Derecho privado». Ciertamente, el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es el de concurrencia competitiva. Pero, dicho esto, también hay que aceptar que la relación jurídica subvencional puede nacer de un convenio, y ello con más frecuencia de lo que podría deducirse de una lectura de la LGS. De una parte están los supuestos que la propia LGS contempla, ya citados, y de otra los que se establecen de forma expresa en numerosas disposiciones legales. Leyes como la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que regula las ayudas a los centros docentes concertados; la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de mayo, reguladora del Derecho de Asociación; la LGS respecto de los contratos-programa; o la ya citada Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre otras muchas, contemplan expresamente que la Administración establezca convenios con diversidad de entidades para canalización de subvenciones. No parece, sin embargo, que el convenio con personas sujetas al Derecho privado pueda utilizarse sin una expresa cobertura legal, ni siquiera con carácter extraordinario, ante el silencio de la ley. Sin embar-

go, no puede decirse lo mismo de su empleo cuando la relación subvencional se establece entre dos Administraciones Públicas. En estos casos la legislación administrativa general lo admite como forma ordinaria de relación (art. 6 LRJ-PAC), y con carácter específico para la cooperación económica (subvenciones) con entidades locales (art. 57 LBRL), pudiendo evitarse así el recurso al procedimiento de concurrencia competitiva, que es manifiestamente inadecuado para la canalización de las relaciones entre dos Administraciones Públicas, al menos en ciertas actuaciones.

3. CARACTERES GENERALES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN

Los procedimientos de concesión de las subvenciones, en cualquiera de sus modalidades, presentan unos caracteres comunes, de los que pasamos a ocuparnos, antes de entrar en el análisis específico de cada una de dichas modalidades.

3.1. **Ámbito subjetivo de aplicación.**

De los preceptos reguladores del procedimiento de concesión y gestión presupuestaria (arts. 22 a 28, 34 y 35) la disposición final 1.^a únicamente confiere carácter básico al artículo 22 que, bajo la rúbrica «Procedimientos de concesión», regula tanto las formas de concesión, a las que acabamos de referirnos, como la definición y rasgos esenciales del procedimiento de concurrencia competitiva. En consecuencia, el ámbito subjetivo de aplicación del procedimiento viene determinado por dicha previsión, siendo aplicable a todas las Administraciones Públicas. Ahora bien, el mencionado artículo configura un procedimiento de mínimos, que en el Capítulo II de Título I se regula con mayor amplitud para la Administración General del Estado, dejando abierta la posibilidad de desarrollo por las Comunidades Autónomas, las cuales respetando los aspectos básicos podrán regular sus propios procedimientos.

En la Administración local es donde la situación es más compleja. De entrada, hay que diferenciar entre aquellas entidades que se encuentren en el ámbito de una Comunidad Autónoma que hubiera asumido competencias en materia de régimen local y las que no se encuentren en este supuesto. A las primeras, a tenor de la disposición final 1.^a, les serán de aplicación los preceptos básicos de la ley y la normativa de desarrollo que, en su caso, hubiera dictado la correspondiente Comunidad, mientras que a las segundas les será aplicable la ley con carácter pleno. Independientemente de ello hay que tener en cuenta ciertas peculiaridades. En primer lugar, en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) (arts. 146 a 225) se efectúa una regulación paralela del procedimiento ordinario, que será aplicable en la medida en que resulte compatible; en segundo lugar, la disposición adicional 14.^a de la LGS establece que «los procedimientos regulados en esta ley se adaptarán reglamentariamente a las condiciones de organización y funcionamiento de las corporaciones locales», lo que implicará, cuando la reglamentación se apruebe, dar cabida a no pocas peculiaridades; y, en tercer lugar, la propia entidad local, respetando la normativa estatal y autonómica, al aprobar las bases reguladoras podrá establecer trámites adicionales, de conformidad con el artículo 17.3, letra d) de la ley.

3.2. Relación con el procedimiento administrativo común.

Una segunda cuestión, común a las dos modalidades de procedimiento que la LGS regula, es la de su relación con la regulación del procedimiento por la LRJ-PAC. Para centrar este problema conviene partir de las previsiones tanto de esta última como de las de la LGS. En la LRJ-PAC se contienen «las disposiciones generales de los procedimientos administrativos», según expresa la propia rúbrica del Título VI, y través de ellas se configura, de conformidad con las previsiones constitucionales (art. 149.1.18.^a CE) un procedimiento administrativo común. Ahora bien, no es propósito del legislador agotar con estas disposiciones la regulación de los procedimientos, que, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, es una competencia tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas conexas con la que ostentan para la regulación del régimen de cada actividad o servicio (STC de 29 septiembre de 1988). El establecimiento de un procedimiento especial por razón de la materia en nada contradice, por tanto, el propósito de la LRJ-PAC.

Por su parte, la LGS en su artículo 5.2 nos avisa de que a la actividad subvencional les serán de aplicación «las restantes normas de Derecho administrativo», a las que no se invoca con carácter supletorio, como a las del Derecho privado, sino directo, de manera que no se les atribuye la misión de llenar eventuales lagunas sino que ambas regulaciones se conciben como complementarias, sin perjuicio de que pueda surgir algún supuesto de incompatibilidad, que habrá que resolver obviamente en favor de la norma especial.

A partir de este marco legal, es fácil concluir que la LGS, lejos de pretender sustraer la regulación del procedimiento de concesión de las subvenciones a las prescripciones de la LRJ-PAC, ha venido a adecuar el desarrollo de la actividad subvencional a esta ley, lo que se confirma, además, comparando el contenido de su regulación, que es plenamente compatible con la del procedimiento común, salvo en alguna cuestión secundaria, así como con las reiteradas remisiones que a los preceptos de aquella se hacen en la regulación del procedimiento de concurrencia competitiva, y en cuanto al de concesión directa su regulación es tan escueta que prácticamente todo se reconduce a la aplicación de la LRJ-PAC.

3.3. Integración de la vertiente administrativa y de la vertiente presupuestaria.

Otra nota que merece ser destacada es que la configuración legal del procedimiento no se realiza atendiendo exclusivamente a la legalidad administrativa, respecto de la cual puede considerarse, como un procedimiento especial por razón de la materia, sino también a la legalidad presupuestaria, pudiendo considerarse, desde esta segunda perspectiva, como un procedimiento de gestión presupuestaria, también especial, por razón del tipo o clase de gasto, lo cual obliga a que el acto de concesión se ajuste en su producción a ambas vertientes de la legalidad. Aun cuando el aplicador del Derecho no puede desconocer ninguna de las indicadas vertientes, sino que el acto administrativo que pone fin a todo procedimiento ha de atenerse a las exigencias de ambas, lo cierto es que la regulación del procedimiento administrativo y del procedimiento de gestión de los gastos se ha basado ordinariamente en nuestro Derecho positivo en lo que PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ² han

² PALOMAR OLMEDA, A y LOSADA GONZÁLEZ H.: *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria*. Dykinson, 1995, pág. 155.

denominado el principio de independencia. En virtud de dicho principio uno y otro se regulan y desarrollan de forma autónoma. Basta echar una ojeada al Título VI de la LRJ-PAC para comprobar que allí se ignora totalmente la posibilidad de que la resolución final pueda generar gasto. Inversamente la LGP en la regulación del procedimiento de gestión de los gastos no hace el menor esfuerzo de coordinación con la legalidad administrativa. Sin embargo, entre ambos procedimientos existe una conexión evidente de manera que un acto plenamente conforme con las exigencias de una de las dos vertientes puede resultar nulo o ineficaz si desconocen las de la otra. Ello obliga a considerar lo que el Tribunal Constitucional denomina «peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado... Las obligaciones económicas del Estado válidamente nacidas de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen, no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente (arts. 42 y 43.1 LGP), siendo nulos los actos de ejecución presupuestaria o de disposición del gasto que incumplan esta prohibición (art. 60 LGP)» (STC 1994/294, de 7 de noviembre). Esto cabalmente es lo que tiene presente la LGS cuando regula el procedimiento de concesión, cuyo objetivo no va ser exclusivamente la habilitación de la legalidad administrativa, como en la LRJ-PAC, sino que se va a ocupar también de la habilitación de la legalidad financiera, y ello no mediante una tramitación paralela o sucesiva, sino integradamente, de manera que se garantice que los actos que se dicten sean conformes con el bloque entero de la legalidad: la administrativa y la presupuestaria. El modelo seguido por la LGS no es otro que el que tradicionalmente ha inspirado la legislación de contratación administrativa, en la que siempre se ha cuidado tanto la vertiente administrativa como la del gasto. Consecuentemente exige para su iniciación que exista crédito presupuestario (art. 9 LGS) y que, con carácter previo a la convocatoria de la concesión o a la concesión directa de la misma, se efectúe la aprobación del gasto (art. 34 LGS), con lo cual quedará garantizada la cobertura presupuestaria a través del acto contable de retención del crédito. Y como culminación de esta línea el artículo 34 establece que «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso de gasto correspondiente». No cabrá, en consecuencia, que se dicte un acuerdo de concesión sin cobertura financiera, pues sólo cabe aprobar un compromiso de gasto cuando exista suficiente gasto autorizado y crédito retenido. La existencia de crédito es presupuesto de validez del acto de concesión de la subvención [art. 36.1 b) LGS], y el procedimiento que se articula va orientado a que la subvención no se otorgue cuando se carece de consignación.

3.4. Incidencia de la gestión compartida por diversas Administraciones sobre el desarrollo del procedimiento.

La concurrencia de varias Administraciones en la gestión de unas mismas subvenciones es un hecho frecuente en un Estado compuesto, como el nuestro, en el que las competencias de unas y otras se van a desplegar sobre un mismo territorio, unos mismos ciudadanos y en áreas de interés común. Esta concurrencia, que puede tener repercusiones importantes en el procedimiento, presenta singularidades según que la actuación conjunta sea sucesiva o simultánea.

La actuación sucesiva surge ordinariamente cuando una Administración financia con cargo a sus propios Presupuestos una actividad correspondiendo a otra la gestión de las subvenciones que en

desarrollo de la misma se otorguen. En tal caso, el artículo 3.4 de la LGS dispone que será de aplicación (plena) esta ley a aquellas subvenciones «en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos».

Pero también se dan supuestos en que dos Administraciones con competencias concurrentes sobre una misma materia cofinancian una misma actividad, dando lugar a una actuación conjunta. Éste es el caso que contempla el artículo 5.2 de la LGS que establece que «las subvenciones que se otorguen por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones Públicas u organismos o entes dependientes de ellas y las subvenciones que derivan de convenios formalizados entre éstas se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta ley».

3.5. Tramitación anticipada y subvenciones plurianuales.

Las dos cuestiones a las que ahora nos referimos no se abordan en la ley, sino en el reglamento (arts. 56 y 57), y no son sino una aplicación al gasto subvencional de determinadas previsiones del ordenamiento presupuestario sobre el procedimiento de gestión de los gastos. En efecto, como consecuencia del principio de anualidad de los créditos que formula la LGP en su artículo 49, la ejecución del gasto, en la medida en que supone empleo de los créditos concedidos, debe realizarse, en principio, dentro del año natural de vigencia de aquéllos. Ahora bien, dicho principio, aplicado rígidamente, podría ser perturbador para la gestión administrativa, pues frecuentemente la realización de los gastos no puede quedar constreñida dentro de un ejercicio económico. De ahí que en el ordenamiento presupuestario se contienen excepciones para evitar los efectos negativos. En el concreto ámbito del gasto subvencional las excepciones se concretan en las dos que resumidamente exponemos.

En primer lugar, se va a permitir que la tramitación del expediente de gasto pueda iniciarse en el ejercicio anterior al de vigencia del Presupuesto al que ha de imputarse el compromiso, siguiendo los trámites y condiciones que se prevén al respecto en el artículo 56 del RLGS, coincidentes con los que con carácter general se establecen en la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (OM de 1 de febrero de 1996). En estos casos, la cuantía convocada tendrá carácter estimado hasta la aprobación del Presupuesto y el apartado 5 del citado artículo del reglamento se cuida de recordar que «los efectos de todos los actos de trámite dictados en el expediente de gasto se entenderán condicionados a que al dictarse la resolución de concesión, subsistan las mismas circunstancias de hecho y de derecho existentes en el momento en que fueron producidos dichos actos».

La segunda excepción, que el RLGS regula bajo la rúbrica «Subvenciones plurianuales», es una aplicación de las previsiones del artículo 47 de la LGP. En su virtud se va a permitir, dentro de los límites y condiciones establecidas en dicho artículo, la convocatoria de subvenciones cuyo gasto sea imputable a ejercicios posteriores a aquel en que recaiga resolución de concesión.

4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA

Según el artículo 23.2 de la LGS, el órgano competente desarrollará este procedimiento según lo establecido en la LGS (arts. 23 a 27) y de acuerdo con los principios de la LRJ-PAC. Por tanto, su tramitación se regirá por ambas disposiciones, prevaleciendo en los casos de conflicto lo dispuesto en la LGS.

A través de sus sucesivos trámites queda plenamente garantizada la aplicación de los principios de «publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación», que formula el artículo 8 de la LGS. De ahí la preferencia legal por el mismo.

Como señala SILVA URIEN³, el procedimiento se dota de una gran flexibilidad y permite tanto ágiles actuaciones como procedimientos más complejos, en función del nivel de garantías exigible, del número de potenciales beneficiarios y de las condiciones de accesibilidad a las subvenciones, partiendo, en todo caso, de las limitaciones presupuestarias.

Teniendo en cuenta la integración de las dos vertientes, la administrativa y la presupuestaria, en las páginas siguientes nos referiremos al unísono a las actuaciones de índole administrativa y a las que derivan del procedimiento de gestión de los gastos, abordándolas por el orden en que se suceden con independencia de la localización de su regulación en el texto de la ley o del reglamento.

4.1. Iniciación.

a) Actuaciones previas a la convocatoria: el expediente de gasto.

Dispone el artículo 23 de la LGS que el procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio, añadiendo que la iniciación de oficio se realizará mediante convocatoria aprobada por el órgano competente. No obstante, el artículo 34 relativo al procedimiento de aprobación de los gastos dispone que «con carácter previo a la convocatoria de la subvención o a la concesión directa de la misma, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas». Se deduce de la consideración conjunta de ambos preceptos que a la convocatoria, primer acto con relevancia para terceros, han de preceder unas actuaciones cuya finalidad no es otra que asegurar la cobertura presupuestaria del gasto a realizar de manera que quede garantizada la efectividad de las subvenciones recibidas. Dichas actuaciones atendiendo a la legislación administrativa y a la presupuestaria serán las siguientes:

³ Véase SILVA URIEN, I.: «Procedimientos de concesión y gestión de subvenciones», colaboración en la obra *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ed. Lex Nova, 2004, pág. 196.

- Certificado de existencia y retención de crédito.
- Proyecto de orden de convocatoria.
- Cualquier otra actuación exigida por la normativa específica.
- Propuesta de gasto.
- Fiscalización previa.
- Aprobación del gasto y de la orden o resolución de convocatoria.

El expediente administrativo comprenderá, como documento central, un certificado que acredite «la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención», según exige el artículo 9 de la LGS. Dicho certificado deberá dejar constancia igualmente de que el correspondiente crédito queda retenido e indisponible para cualquier otra finalidad. Ahora bien, en los supuestos de tramitación anticipada del expediente o de subvenciones plurianuales este documento, según el caso, se sustituye transitoriamente, hasta la aprobación de los créditos a los que ha de imputarse el gasto, bien por un certificado de la oficina presupuestaria en que se acredite que concurren las circunstancias para aplicar la tramitación anticipada, es decir, las demostrativas de que previsiblemente se va a contar con dotación, bien por un certificado de la oficina de contabilidad que acredite que la distribución de los compromisos de gasto en las distintas anualidades se encuentra dentro de los límites que establece el artículo 47 de la LGP.

La inclusión en el expediente del proyecto de orden de convocatoria y cualquier otro documento que exija la normativa específica de la subvención, aun cuando no se contempla de manera expresa en la LGS, resulta obligada a partir de diversas disposiciones del ordenamiento presupuestario y es una consecuencia de la integración de procedimientos. La LGP obliga a que en el trámite de fiscalización formal se examinen todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados al expediente (art. 150.1) y, en su relación, el artículo 13 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno precisa que «la intervención recibirá el expediente completo una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos». Por el contrario, la aprobación del plan estratégico de subvenciones (art. 8.1 LGS) y de las bases reguladoras (art. 9 LGS), aun siendo requisitos necesarios para la concesión, no puede considerarse que formen parte del expediente administrativo-financiero, sino que constituyen un *prius* para que el expediente pueda iniciarse. En efecto, el plan estratégico debe aprobarse antes del establecimiento o creación de la subvención mediante la correspondiente norma legal o reglamentaria, y las bases reguladoras, que tienen naturaleza de reglamentos, se tramitan por el cauce previsto para los reglamentos y afectan a todas las subvenciones de un mismo tipo, pudiendo aprobarse una pluralidad indefinida de convocatorias al amparo de las mismas (art. 17 LGS).

La propuesta de gasto, que se formula por los servicios gestores al órgano competente para la concesión de la subvención y para aprobar y comprometer el gasto, que es el mismo (Ministros o Secretarios de Estado), es un acto de trámite necesario que en un procedimiento integrado, como el

que nos ocupa, deberá extenderse al gasto mismo y a todos los extremos que hayan de ser objeto de decisión por el órgano al que se dirige.

La fiscalización previa es el trámite inmediatamente anterior a la aprobación del gasto y tiene por objeto que por la Intervención se verifique el cumplimiento de todos los requisitos legalmente necesarios para la adopción del acuerdo.

El acto final de los que integran el expediente es el de aprobación del gasto. No obstante, por la propia lógica interna del principio de integración y por economía procesal, lo procedente será que en dicho acto se proceda también a la aprobación de la orden o resolución de convocatoria.

Puede ocurrir que, con posterioridad a la tramitación del expediente y a la correspondiente aprobación del gasto por la cuantía máxima fijada en la convocatoria, dicha cuantía sufra un incremento si quedan créditos disponibles antes de la resolución de concesión. En tales casos, una vez que se declare la disponibilidad del crédito correspondiente a la cuantía adicional en los términos previstos en la convocatoria se tramitará el correspondiente expediente de gasto por el importe declarado disponible, circunstancia a la que deberá darse igual publicidad que a la convocatoria, pero sin que ello implique la apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes (art. 58 RLGS).

b) Convocatoria. Forma y contenido.

La orden o resolución de convocatoria mediante la que se invita públicamente a solicitar las subvenciones a cuantos reúnan las condiciones necesarias tiene un contenido predeterminado por la LGS en cuyo artículo 23 se detallan los extremos que ha de contener. Este artículo [apdo. 2, párrafo a)] presenta la novedad de permitir que puedan incluirse las bases reguladoras en la convocatoria, circunstancia no contemplada en el artículo 17 de la LGS, dedicado a regular las bases. Ello únicamente será admisible «en atención a su especificidad» y, por supuesto, cuando tenga potestad reglamentaria el órgano convocante. Es decir, en la Administración General del Estado podrán dictar ambos actos conjuntamente los Ministros, pero no los presidentes o directores de los organismos autónomos, que carecen de competencia para aprobar las bases.

El RLGS, en desarrollo del precepto legal, introduce una variante de convocatoria que permite afrontar con agilidad buena parte de los problemas que se han atribuido al procedimiento de concurrencia competitiva, sin incurrir en el desplazamiento a ejercicios posteriores de cargas presupuestarias, como frecuentemente ha ocurrido en el pasado con los sistemas de convocatoria permanente. Nos referimos a la que el artículo 59 denomina convocatoria abierta, definida como «el acto administrativo por el que se acuerda de forma simultánea la realización de varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención». Al igual que en la convocatoria ordinaria se fija un importe máximo a otorgar pero éste se distribuye en importes parciales que se asignan a los distintos períodos atendiendo a su duración y al volumen de solicitudes previstas. Los plazos, tanto el máximo para la resolución de cada uno de los procedimientos selectivos como el de presentación de las solicitudes, se fijan en la convocatoria para cada uno

de dichos procedimientos. Cabe, siempre que así esté previsto en las bases reguladoras, trasladar la cantidad no aplicada en un procedimiento a las posteriores resoluciones que recaigan.

Con respecto a las menciones que ha de contener la convocatoria no pocas de ellas también son menciones obligadas de las bases reguladoras. Esta circunstancia permitirá que las bases se limiten a establecer un marco común mínimo aplicable a todas las convocatorias, evitando una regulación de detalle que podría conducir a cambios frecuentes en una norma reglamentaria con vocación de permanencia. En tal caso, a las convocatorias correspondería una regulación pormenorizada en función de las circunstancias concretas y frecuentemente cambiantes.

Como mención de gran trascendencia práctica hay que destacar que la convocatoria puede contemplar la posibilidad de que la Administración emplee los mecanismos de notificación o publicación previstos en el artículo 59.6 b) de la LRJ-PAC (tablón de anuncios, correo electrónico...) en lugar de la notificación individual, lo cual reviste una importancia singular en orden a la celeridad de las actuaciones. Difícilmente una notificación individualizada en casos de un gran número de solicitantes, con las inevitables incidencias que el sistema implica, permitiría tramitar en plazo el procedimiento.

La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración, la expedición de copias y devolución de originales se regula por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que autoriza el empleo de modelos normalizados.

De conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de la LGS, se admitirá la presentación telemática de solicitudes y documentación complementaria en los términos previstos en la disposición adicional 18.^a de la LRJ-PAC. La utilización de esta vía, regulada por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, como regla general, tiene carácter voluntario para los interesados que podrán utilizar cualesquiera otras de las reguladas en el artículo 38.4 de la LRJ-PAC.

A efectos de lo previsto en el apartado 3 de la citada disposición adicional 18.^a de la LRJ-PAC, la presentación de la solicitud por vía telemática conllevará la autorización al órgano gestor para recabar los certificados a emitir por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Los documentos que deben acompañarse a la solicitud serán tanto los destinados a acreditar que se reúnen los requisitos para ser beneficiario (art. 13 LGS) como los que sean necesarios para la valoración de las peticiones de subvención, sin perjuicio de que las bases reguladoras puedan permitir su sustitución transitoria por una declaración responsable (art. 23.4), en cuyo caso, con anterioridad a la propuesta de resolución, debe requerirse al solicitante para que acredite la realidad de los datos contenidos en la misma en un plazo no superior a 15 días.

No será necesario aportar los documentos exigidos cuando ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la Administración actuante, en cuyo caso el solicitante podrá acogerse a lo establecido en

el párrafo f) del artículo 35 de la LRJ-PAC. No obstante, para hacer uso de este derecho, se exigen dos requisitos adicionales respecto de lo establecido en dicha ley: que se haga constar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y que no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento al que correspondan.

4.2. Instrucción.

La instrucción del procedimiento de concesión tiene por objeto la realización de cuantas actuaciones sean necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales debe formularse la propuesta de resolución. Constituyen aspectos relevantes de esta fase los que se señalan seguidamente.

a) Funciones del órgano instructor unipersonal y del órgano colegiado.

Las funciones de instrucción se encomiendan por la LGS a un órgano unipersonal, único, que es llamado instructor, y a un órgano colegiado, al que, pese a no calificarse de instructor, se encomienda la actividad más trascendente de la fase de instrucción, que es la evaluación de las solicitudes. Tanto la designación del órgano unipersonal como la composición del órgano colegiado deben ser indicadas en la convocatoria. Sus respectivas funciones quedan definidas en la ley, aunque no siempre con la suficiente nitidez.

Al instructor unipersonal le corresponderá la petición de los informes que considere necesarios para resolver o que sean preceptivos y verificar el cumplimiento de los requisitos o condiciones impuestas para adquirir la condición de beneficiario, lo que constituye una actividad previa a la evaluación que, si se hubiere formalizado en las bases reguladoras como fase procesal independiente (preevaluación), determinará que únicamente pasen a la fase de evaluación aquellos que la hubieren superado. La descripción de las funciones del instructor permite afirmar que al mismo se atribuyen todas aquellas actuaciones de instrucción que no estén expresamente atribuidas al órgano colegiado.

La función propia del órgano colegiado será la evaluación de las solicitudes o peticiones, conforme con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria.

Por último, en relación con la actuación que pone fin a la instrucción, que es la propuesta de resolución, el texto legal presenta cierta oscuridad en la determinación del órgano competente para formularla. En el artículo 22.1 se dice que «la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor», mientras que en el artículo 24 se establece que el órgano colegiado deberá emitir informe en el que conste el resultado de la evaluación correspondiendo la formulación de la propuesta de resolución al instructor. Aun cuando la cuestión de fondo, que no es otra que la atribución de la efectiva selección del beneficiario al órgano colegia-

do y no al unipersonal, queda clara, parece que la propuesta formal debe emitirla el unipersonal. Según SILVA URIEN⁴, el inciso del artículo 22 en el que se establece que el órgano colegiado formulará la propuesta «a través del órgano instructor», añadido al texto equivalente del artículo 81 del TRLGP, tiene por objeto dar a entender que es el instructor el que presenta la propuesta, sin perjuicio de que haya de trasladar a la misma el contenido de la evaluación.

b) Propuestas de resolución y trámite de audiencia.

Una vez comprobadas las condiciones para acceder a la condición de beneficiario, evacuados los informes necesarios y evaluadas las solicitudes se procederá a formular propuesta de resolución provisional por el instructor. La propuesta deberá notificarse a los interesados en la forma que establezca la convocatoria (podrá efectuarse por tanto a través del tablón de anuncios, si estuviera previsto así), y se concederá un plazo de 10 días para presentar alegaciones. No obstante, en consonancia con el artículo 84.4 de la LRJ-PAC, la LGS permite que se prescinda del trámite de audiencia «cuando no figuren en procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados. En este caso, la propuesta de resolución formulada tendrá el carácter de definitiva».

Aun cuando la LGS no contiene ninguna previsión al respecto, si como consecuencia de las alegaciones, se apreciara la necesidad de modificar la evaluación, entendemos que sería el órgano colegiado el llamado a hacerlo, pues la atribución de la facultad de evaluación es exclusiva y excluyente de este órgano.

Examinadas las alegaciones aducidas en su caso por los interesados, se formulará la propuesta de resolución definitiva, que deberá expresar el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención, y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla.

El expediente de concesión de subvenciones contendrá necesariamente dos informes en los que quedarán plasmadas las actuaciones principales de los dos órganos intervinientes:

- El del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas.
- El del órgano colegiado en que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.

Estos informes podrán quedar subsumidos como motivación de la propuesta de conformidad con el artículo 85.5 de la LRJ-PAC.

⁴ Véase SILVA URIEN, I.: Ob. cit., págs. 219 y 220.

4.3. Resolución: contenido, plazos, recursos.

La resolución es el acto final del procedimiento de concesión, mediante el que el órgano competente decide sobre la concesión o denegación de las solicitudes. Pero, además de producir efectos en la esfera administrativa, los produce en la presupuestaria. Según el artículo 34.2 de la LGS «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente». Por tanto, en el plano administrativo la resolución de concesión se nos presenta como un acto declarativo de derechos y, por tanto, inmodificable por la Administración, salvo que se dieran los supuestos de invalidez de los artículos 62 ó 62 de la LRJ-PAC, según se prevé en el artículo 36.1 de la LGS. Pero, al propio tiempo, en cuanto compromiso de gasto, vincula a la Hacienda Pública a la realización del gasto, según previene el artículo 73.3 de la LGP, por lo que también en este plano deviene inatacable, siempre que se hubiera adquirido de forma regular, es decir, contando con remanente presupuestario, como igualmente previene el citado artículo 36.1 de la LGS.

En el plano procedimental la resolución se debe dictar en el plazo de 15 días desde la elevación de la propuesta, según dispone el artículo 63 del RLGS. No obstante, para autorizar la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (art. 10 LGS).

La resolución se motivará de conformidad con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte (art. 25.2 LGS), motivación que, según el artículo 54 de la LRJ-PAC, consistirá en la «sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho».

La resolución, además de contener el solicitante o relación de solicitantes a los que se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, la desestimación del resto de las solicitudes. Ahora bien, desestimación expresa no quiere decir singularizada, por lo que en nuestro criterio bastará con que se indique de una forma global la desestimación.

Una vez más el reglamento ha venido a introducir en este punto una previsión de la mayor importancia en orden a la agilización de la gestión. Según el artículo 63.3, cuando así se haya previsto en las bases reguladoras, la resolución de concesión además de contener los solicitantes a los que se concede la subvención y la desestimación expresa de las restantes solicitudes, podrá incluir una relación ordenada de todas las solicitudes que, cumpliendo con las condiciones administrativas y técnicas establecidas en las bases reguladoras para adquirir la condición de beneficiario, no hayan sido estimadas por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria, con indicación de la puntuación otorgada a cada una de ellas en función de los criterios de valoración previstos en la misma. En este supuesto, si se renunciase a la subvención por alguno de los beneficiarios, el órgano concedente acordará, sin necesidad de una nueva convocatoria, la concesión de la subvención al solicitante o solicitantes siguientes a aquél en orden de su puntuación, siempre y cuando con la renuncia por parte de alguno de los beneficiarios, se haya liberado crédito suficiente para atender al menos una de las solicitudes denegadas.

Una cuestión de singular trascendencia no abordada de manera expresa en la ley es si el órgano concedente puede apartarse del informe de evaluación del órgano colegiado. Pensamos con MOREU CARBONELL⁵ y SIVA URIEN⁶ que la respuesta correcta es la negativa. En nuestro Derecho los informes no son vinculantes, salvo que la ley así lo establezca (art. 83 LRJ-PAC). Ahora bien, una resolución que se aparte de la propuesta deberá motivarse de manera que queden desvirtuados los fundamentos del órgano proponente (STS RJ. 1856/2004).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa de la Unión Europea. El plazo se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, *salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior*. Este último inciso brinda claro apoyo a la convocatoria abierta introducida por el reglamento, según hemos visto más atrás.

El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución legitima a los interesados para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de la subvención.

Finalmente, en el aspecto cuantitativo, la resolución se encuentra con dos límites. En el nivel individual, no pueden concederse subvenciones por importe superior a lo que se determine en la convocatoria (art. 25 LGS) y, en el nivel global, no pueden otorgarse subvenciones por importe superior al gasto autorizado. Por el contrario, cabe que la subvención se otorgue por cuantía inferior a la solicitada.

La reducción del importe solicitado puede hacerse mediante un simple prorrateo entre todos los beneficiarios (art. 22.1 LGS), es decir, distribuyendo el importe global máximo en proporción a lo solicitado, sin que ello implique, de suyo, una modificación de los compromisos o actividades financiadas, aunque sí de la proporción financiada con fondos públicos. Pero también puede ocurrir que la Administración proponga a solicitantes concretos una reducción de la financiación solicitada que sólo sea asumible si se produce un ajuste de los compromisos y condiciones a la subvención ofrecida. En este caso, para mantener la financiación pública sin necesidad de un nuevo proceso selectivo se requiere el cumplimiento de unos requisitos objetivos y otros personales, tanto por parte de la Administración y como del solicitante. Como requisito objetivo se exige que la subvención tenga por finalidad la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y que se respete, en todo caso, el objeto, condiciones y finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes o peticiones. Por parte de la Administración será necesaria la conformidad del órgano colegiado, al que se remitirá con todo lo actuado para que informe y, una vez prestada, se podrá instar al beneficiario la reformulación de su solicitud para ajustar los expresados compromisos y condiciones a la subvención otorgable. El beneficiario, por su parte, deberá reformular la solicitud eligiendo las actividades de las previstas en la solicitud inicial a las que desea aplicar los fondos que se le otorgan.

⁵ Véase MOREU CARBONELL, E.: «Procedimientos de concesión y gestión de subvenciones», colaboración en la obra *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, coordinada por LÓPEZ ROMÁN F. Tirant lo Blanch, 2005, pág. 85.

⁶ Véase SILVA URIEN, I.: Ob. cit., pág. 211.

Por otra parte, en aquellos casos en los que, se produzca o no una reducción del importe solicitado, la Administración proponga la modificación de las condiciones o la forma de realización de la actividad propuesta por el solicitante deberá recabarse la aceptación de la subvención (art. 61.2 RLGS). No obstante, dicha aceptación se entenderá otorgada si en la propuesta de modificación quedan claramente explicitadas dichas condiciones y el beneficiario no manifiesta su oposición dentro del plazo de 15 días desde la notificación de la misma, y siempre, en todo caso, que no se dañe derecho de tercero.

La resolución del procedimiento se notificará a los interesados, es decir, tanto a los beneficiarios como a aquellos cuyas solicitudes han sido desestimadas, en el plazo de 10 días a partir de la fecha en que se hubiera dictado.

Termina el artículo 24 de la LGS diciendo que las propuestas de resolución provisional y definitiva no crean derecho alguno a favor del beneficiario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya notificado la resolución de concesión. Del precepto se deduce, *a sensu contrario*, que una vez notificada la resolución de concesión el beneficiario tiene un derecho subjetivo al cobro de la subvención concedida, siempre que cumpla con las cargas o condiciones impuestas.

5. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA

La LGS establece los estrictos supuestos en que cabe la forma de concesión directa. Sin embargo, no regula con un mínimo de detalle, al contrario que en el régimen de concurrencia competitiva, el procedimiento a seguir en tales supuestos, si bien menciona en el artículo 28.1 dos posibles cauces «a través de los cuales se canalicen estas subvenciones»: la resolución de concesión y el convenio de colaboración, que «establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley».

Como quiera que el convenio de colaboración sólo puede emplearse cuando esté expresamente previsto en disposiciones especiales, según se deduce tanto del artículo 3.1 d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) como del artículo 88 de la LRJ-PAC, en los casos en que se carezca de tal previsión habrá de utilizarse como cauce de concesión el que finaliza con una resolución unilateral. Previsión sobre el empleo del convenio existe en las subvenciones nominativas, en las que el convenio se califica como «instrumento habitual», y en diversas normas especiales, a las que nos hemos referido más atrás.

La escueta regulación del procedimiento de concesión directa, mediante resolución, en la LGS obliga a recurrir para determinar la legislación por la que se rige, en primer lugar, a su normativa específica y, en segundo lugar, al RLGS y a las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo de la LRJ-PAC. En efecto, el artículo 22 de la LGS establece que en aquellas subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa, y el artículo 28 dispone que el real decreto mediante el que se establezcan las normas reguladoras de

la concesión directa de aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública contendrá, entre otros extremos, la regulación del procedimiento de concesión.

Por tanto, en principio, el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada, y la instrucción, salvo la existencia de norma especial, deberá ajustarse a lo dispuesto en los artículos 78 a 86 de la LRJ-PAC. La principal diferencia con la concurrencia competitiva radica en la eliminación de todos los trámites derivados de la publicidad y concurrencia.

En cuanto al procedimiento de gestión del gasto (vertiente financiera) la LGS opta por la integración, como en la concurrencia competitiva. A tenor de su artículo 34 la aprobación del gasto deberá hacerse con carácter previo a la concesión «en los términos previstos en la LGP o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas» y la previsión de que la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente es igualmente aplicable a esta forma de concesión. Ahora bien, las normas presupuestarias a las que se remite el indicado precepto permiten la acumulación en un acto único de ambas fases: autorización y compromiso de gasto. «Cuando la naturaleza de la operación o gasto así lo determinen, se acumularán en un solo acto las fases de ejecución precisas», dice la LGP en su artículo 73.6, lo que en este tipo de procedimientos es habitual, según contemplan las reglas 83 y 85 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (OM de 1 de febrero de 1996) (IOC). En la LGP las subvenciones nominativas quedan excluidas de fiscalización previa (art. 151 LGP).

A diferencia del procedimiento en régimen de concurrencia competitiva el plazo para resolver será el general de tres meses, pues el de seis meses que contempla el artículo 25 de la LGS es una norma propia de aquel procedimiento. Por otra parte, en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, transcurrido dicho plazo sin resolución ésta se entenderá estimada por silencio administrativo «salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario», por lo que tampoco en este punto es aplicable la norma sobre silencio de la LGS.

El otro cauce a considerar es el convenio de colaboración, que, como hemos indicado, la LGS lo contempla como instrumento habitual para canalizar las subvenciones nominativas, aunque también cabe su empleo en otras de concesión directa, si le prevé su normativa reguladora (art. 28 LGS), en cuyo caso, a tenor del artículo 66.1 del RLGS, «será de aplicación al mismo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 65 de este reglamento» (relativo a los convenios de colaboración para canalización de subvenciones nominativas).

La tramitación de los convenios de colaboración entre Administración y administrados no ha sido objeto de una regulación especial, salvo en el ámbito presupuestario, en que se prevé una tramitación análoga a la contractual (regla 84 IOC). En líneas generales, el marco legal estará constituido por la normativa sobre subvenciones y demás normas especiales que les pudieran afectar, por los principios del TRLCAP [art. 3.1 d)], y por la LRJ-PAC (art. 88). En el caso de los convenios interadministrativos el cauce será el previsto en el Título I de la LRJ-PAC. Con respecto a las subvenciones nominativas expresamente dispone el RLGS (art. 65.3) que el procedimiento para la concesión

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 el plano presupuestario la autorización del gasto tendrá lugar una vez finalizado el expediente y el compromiso será inherente a la adjudicación o aprobación del convenio.

6. EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE CONCESIÓN

Como es sabido, las leyes administrativas, y muy especialmente la LRJ-PAC, en la regulación de los procedimientos administrativos se ocupan casi exclusivamente de la fase declarativa, es decir, la que finaliza con la resolución mediante la que se deciden las cuestiones planteadas por los interesados. Por el contrario, apenas merecen atención las actuaciones necesarias para la ejecución de lo decidido. Es más, dichas actuaciones sólo se contemplan en la medida en que quedan a cargo de los interesados. Así la LRJ-PAC, en el Capítulo V «Ejecución», se ocupa de la ejecutoriedad de los actos administrativos y de los medios de ejecución forzosa, pero no se plantea que puede ser la Administración a la que compete el cumplimiento. Las operaciones de cumplimiento, cuando tienen por objeto obligaciones dinerarias, aparecen reguladas, por el contrario, en la LGP y demás normas del ordenamiento presupuestario. Pues bien, la LGS, consciente de que de la concesión surgen derechos y obligaciones para la Administración y para el beneficiario, va a llevar el procedimiento hasta el momento del cobro de los fondos públicos. Y para ello lógicamente no va a partir del ordenamiento administrativo, sino del ordenamiento presupuestario, aplicando a esta modalidad de gasto las prescripciones de la LGP.

6.1. El reconocimiento de la obligación.

El acto principal del procedimiento de ejecución lo constituye el reconocimiento de la obligación. La LGP le define como «el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente». Y añade que «el reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto».

Como todas las obligaciones de la Hacienda Pública estatal, la relación jurídica subvencional nace de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen (art. 21 LGP). Pero su exigibilidad no es inmediata sino que, como dice el apartado 2 del artículo 21, requiere que el acreedor haya cumplido su correlativa obligación. Pues bien, la constatación de esta circunstancia la lleva a cabo la Administración mediante un acto formalizado en el procedimiento de gestión de los gastos, que no es otro que el de reconocimiento de la obligación.

Ahora bien, en las obligaciones subvencionales, al contrario de lo que ocurre en las obligaciones recíprocas, el beneficiario no realiza prestación alguna a favor de la Administración, de manera que no es aplicable la denominada «regla del servicio hecho», en virtud de la cual la Administración no realiza el pago hasta que recibe la prestación. Cabe, en consecuencia, plantearse si existen verdaderas «obligaciones exigibles» en nuestro ámbito, máxime si se considera que la subvención es un acto gratuito, o si se prefiere, una disposición dineraria sin contraprestación directa de los beneficiarios, en palabras del artículo 2 de la LGS (lo que obviamente no quiere decir que no existan cargas). Así pues, la alternativa que se presenta es si en la gestión del gasto subvencional la fase de «obligación reconocida» es un trámite de naturaleza y efectos meramente contables o un acto con sustantividad propia en la dinámica de la relación obligatoria.

Pese a su singularidad, la fase de reconocimiento de la obligación existe con unos efectos y significado precisos, que no permiten su reconducción a un mero acto contable, pese a que no se menciona de forma expresa en la LGS⁷. Ciertamente la resolución de concesión, lo hemos visto más atrás, es un acto inmodificable, en cuanto acto declarativo de derechos. Pero para que el beneficiario pueda recibir los fondos concedidos ha de cumplir unos requisitos adicionales y sólo cuando los cumpla puede la Administración declarar exigible su derecho y él interesar el cumplimiento. Por otra parte, el reconocimiento de la obligación marca el inicio del plazo de prescripción para que el beneficiario pueda exigir el cobro de la subvención y el devengo de intereses de demora, si transcurridos tres meses desde el mismo no se le ha hecho efectiva.

En el orden procesal, como quiera que el procedimiento de gestión de los gastos es un procedimiento formalizado que se compone de una cadena de actos cada uno de los cuales encuentra su causa en el anterior, el acto de reconocimiento de la obligación presupone un gasto autorizado y comprometido, y en la medida en que el compromiso es inherente a la resolución de concesión, también se presupone la existencia de ésta. Ahora bien, con independencia de que se reúnan los requisitos para la concesión, como condiciones adicionales para el reconocimiento, acto que lleva consigo la propuesta de pago, la LGS establece los siguientes:

- Justificación por el beneficiario de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención o, alternativamente, prestación de las garantías que se hubieran establecido.
- Acreditación de que el beneficiario se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y de que no es deudor por resolución de procedencia de reintegro.

⁷ De esta cuestión me he ocupado con mayor extensión en mi obra. *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Ed. Boletín Oficial del Estado, 2004, pág. 226 y ss. En similar sentido se pronuncian SESMA SÁNCHEZ, B., en la obra colectiva dirigida por FERNÁNDEZ FARRERES G.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Thomson Civitas, 2005, pág. 364; y MARTÍNEZ ORTEGA, A.M. «Aspectos económico financieros de las subvenciones públicas». *Revista «Cuenta con IGAE»* núm. 15/2006, pág. 29.

A las cuestiones relativas a la forma, plazos y requisitos de realización de la actividad y su justificación dedica la LGS un amplio capítulo, cuyo contenido, como indicábamos en su momento, rebasa el ámbito estricto del procedimiento administrativo. Atendiendo al momento en que la justificación se aporta puede dar lugar a las distintas modalidades de pago a las que nos referiremos en el apartado siguiente.

Con respecto al segundo de los requisitos, acreditación de la situación tributaria, es digno de mención que la LGS se refiere a esta circunstancia en el artículo 13 en el que se establecen los requisitos para acceder a la condición de beneficiario, que es básico, y en el artículo 34, dedicado al procedimiento de aprobación del gasto y pago, que no es básico. Con respecto a la exigencia de su acreditación después de la concesión y antes del cobro, puede resultar excesiva, sobre todo si entre ambos momentos no ha transcurrido un plazo de tiempo considerable. Una vez más el reglamento ha dado una respuesta sensata en el desarrollo del precepto. Según el artículo 88.4, «no será necesario aportar nueva certificación si la aportada en la solicitud de concesión no ha rebasado el plazo de seis meses de validez».

Formulada la propuesta de reconocimiento de la obligación, «que comporta la propuesta de pago correspondiente» (art. 73.4 LGP), se somete a intervención, se autoriza por el órgano concedente y se traslada a la ordenación de pagos del Ministerio de Economía y Hacienda.

6.2. El pago. Modalidades.

Atendiendo al momento en que se acredite la aplicación de los fondos a la actividad subvencionada la LGS distingue tres modalidades de pago: una que puede calificarse de ordinaria, por cuanto es la que se aplica en caso de que en las bases reguladoras no hubiera una previsión expresa que la excluya, y otras dos, cuyo empleo es excepcional y requiere de habilitación específica, pero que en la práctica son habituales y, acaso, de más frecuente aplicación que la que hemos denominado ordinaria. Estas distintas formas de pago dan lugar a la clasificación de las subvenciones en dos tipos conocidos en la terminología tradicional como de «justificación previa», y de «justificación diferida», calificación no exenta de consecuencias en el ámbito administrativo, en el de la responsabilidad contable, e incluso penal.

Para prevenir el riesgo que comporta todo pago anterior a la realización de la actividad la ley contempla la posibilidad de exigir garantías. Sin embargo, la constitución de garantías no se impone [arts. 17.3, letra k) y 34.4 LGS], pues el legislador es consciente de la dificultad que algunos beneficiarios tendrían para conseguirlas, además del coste que puede suponerles.

Las peculiaridades de estas tres formas de pago son las que se exponen a continuación.

a) Pago posterior a la aportación de la justificación.

Según el artículo 34.3 de la LGS, el pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención y, como añade el RLGS, «en la parte proporcional a la cuantía de la subvención justificada» (art. 88.1).

La principal consecuencia que arrastra la falta de justificación es la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención, de tal manera que si dicha falta se produjera después del cobro se produciría una de las causas de reintegro de las previstas en el artículo 37 de esta ley, pero si la subvención fuera de justificación previa, simplemente no habría lugar al pago.

Ahora bien, los justificantes aportados están sujetos a comprobación por la Administración, y esta tarea podría demorar la tramitación del pago. Una vez más consideraciones de eficacia en la gestión han impulsado soluciones reglamentarias para mitigar este efecto. A tenor del artículo 84.2, en aquellos supuestos en los que el pago de la subvención se realice previa aportación de la cuenta justificativa ordinaria (art. 72 RLGS), para proceder a la liquidación de la obligación basta con una comprobación formal limitada a verificar la existencia de los documentos que la han de integrar posponiendo a un momento posterior «la revisión de las facturas o documentos de valor probatorio análogo que, en su caso, formen parte de la cuenta justificativa». En la cuenta modalidad simplificada de cuenta justificativa (art. 75) se hace una comprobación de justificantes, pero sobre una muestra, que debe ser representativa.

b) Pago mediante abonos a cuenta.

Según el artículo 34.4 de la LGS, cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

El sistema de abonos a cuenta, inspirado en la normativa de la contratación pública, será de aplicación en aquellos casos en los que la actividad subvencionada es continuada en el tiempo y lo que se pretende con él es que la subvención se haga efectiva a medida que se acredite la ejecución parcial del gasto. La referencia de la ley a la «naturaleza de la subvención», debe entenderse que alude a la naturaleza de la actividad, de manera que no cabría aplicar el sistema a actividades o proyectos de ejecución instantánea.

El abono a cuenta, por su propio carácter, está sujeto a una liquidación final de resultados de la cual se obtendrá el saldo definitivo a favor o en contra del beneficiario, de acuerdo con las condiciones de la subvención.

c) Pagos anticipados.

Una excepción aún mayor al régimen ordinario de pago en firme lo constituye el pago anticipado, en el que la justificación queda demorada íntegramente a un momento posterior. Según la ley: «También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención» (art. 34.5). En particular, el reglamento ha declarado de aplicación el pago anticipado «en los supuestos de subvenciones destinadas a financiar proyectos o programas de acción social y cooperación internacional que se concedan a entidades sin fines lucrativos, o a federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas, así como subvenciones a otras entidades beneficiarias siempre que no dispongan de recursos suficientes para financiar transitoriamente la ejecución de la actividad subvencionada».

La posibilidad del pago anticipado encuentra un límite obvio en los supuestos en que por insolvencia del beneficiario exista riesgo de que la subvención no se aplique a su finalidad. La declaración de insolvencia en cualquier procedimiento, encontrarse declarados en concurso, estar sujetos a intervención judicial o inhabilitados conforme a la Ley Concursal, estar declarados en quiebra, haber iniciado expediente de quita y espera o de suspensión de pagos o simplemente haberse presentado solicitud judicial de quiebra o de concurso de acreedores, son causas impeditivas del pago anticipado.

7. CONCLUSIÓN

La LGS ha venido a dar respuesta a los problemas que planteaba la existencia de los más de 200 procedimientos que se aplicaban en la Administración en la gestión de la actividad subvencional antes de su entrada en vigor. El procedimiento de concesión y gestión, que en sus distintas modalidades se regula en el Título I, se configura como un procedimiento que integra la legalidad administrativa y la legalidad presupuestaria en consonancia con la doble condición de las subvenciones públicas, que son al propio tiempo una actividad administrativa y una modalidad de gasto. En coherencia con los principios que han de inspirar la gestión de las subvenciones (art. 8 LGS) se regula con especial detalle el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, que en el plano administrativo se nos presenta como una aplicación a la gestión de las subvenciones de las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos de la LRJ-PAC, y en el plano presupuestario como una aplicación al gasto subvencional, del procedimiento de gestión de los gastos de la LGP. Menor atención presta la ley al procedimiento de concesión directa o a través de convenios de colaboración, de carácter excepcional, cuya regulación habrá que buscar, además de en su normativa específica, en la legislación administrativa y presupuestaria general. No ha olvidado tampoco la LGS una regulación en detalle de la fase de ejecución del acuerdo de concesión en consonancia con las previsiones al respecto de la LGP, y apartándose acertadamente de la escasa atención que a esta fase presta la legislación administrativa. Por su parte, el RLGS ha desarrollado la ley con criterios de flexibilidad ofreciendo fórmulas que permitirán emplear con seguridad mecanismos no contemplados de forma expresa en la regulación legal (tramitación anticipada de expedientes, convocatoria abierta, subvenciones plurianuales, lista de espera de solicitantes que no obtuvieron subvención...) que permitirán simplificar la gestión y ganar en eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

LAGUNA DE PAZ, J.C.: «El otorgamiento de las subvenciones», y SESMA SÁNCHEZ, B. «El procedimiento de gestión presupuestaria», Capítulos 7.º y 8.º, respectivamente, de la obra colectiva dirigida por FERNÁNDEZ FARRERES G.: *Comentario General a la Ley General de Subvenciones*. Ed. Thomson Civitas, 2005.

MARTÍNEZ ORTEGA, A.M.: «Aspectos económico financieros de las subvenciones públicas», *Revista «Cuenta con IGAE»*, núm. 15/2006.

MOREU CARBONELL, E.: «El procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones», capítulo de la obra colectiva coordinada por LÓPEZ RAMÓN, F y otros: *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*. Tirant lo Blanch, 2005, págs. 69 a 100.

PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, (capítulo IV). Ed. Boletín Oficial del Estado, 2004.

— *Las subvenciones públicas: Legislación comentada, formularios y procedimientos*. Ed. Boletín Oficial del Estado. (En imprenta).

SILVA URIEN, I.: Comentarios al Título I (págs. 181 a 286) de la obra colectiva *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*. Ed. Lex Nova, 2004 (Autores: DEL BARCO, J. y otros).