



JULIO GALÁN CÁCERES
Profesor del CEF

ENUNCIADO

La Consejería de Justicia e Interior acuerda y convoca concurso, cuyas bases fueron publicadas el día 15 de junio de 2004 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), a fin de conceder subvenciones, cuando legalmente fuera procedente, dirigidas a la rehabilitación de viviendas y fachadas sitas en una calle céntrica de la ciudad de Madrid, en donde la afluencia de turistas era constante, y que se encontraban en evidente estado de deterioro rompiendo la armonía urbanística y visual del resto de edificios de las calles colindantes que, recientemente, habían sido objeto de rehabilitación.

Enterado el Ayuntamiento de Madrid de la existencia de esa Orden interpone en plazo recurso de reposición contra aquella Orden de la Consejería pues entiende que esa materia es de su competencia, habiéndose producido por parte de la Administración Autónoma una extralimitación de sus atribuciones.

El Consejero de Justicia e Interior, sin solicitar dictamen previo a alguno de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, resuelve no admitir el recurso.

Entre las bases reguladoras de las subvenciones destacamos las siguientes:

- A) La cuantía por vivienda de la subvención no podría superar la cantidad de 3.000 euros, que era el coste del arreglo por vivienda. Se concederían un total de 60 subvenciones, con arreglo a los criterios fijados en las Bases (orden de solicitud, ingresos económicos, número de convivientes... entre otros).
- B) El plazo fijado para la solicitud de las mismas se fija en 30 días naturales, a contar desde el mismo día de la publicación de la convocatoria en el BOCM.
- C) La entrega a cada uno de los beneficiarios de la concesión se realizaría tan pronto fueran reconocidos como tal, inmediatamente después de vencer el plazo de solicitud de aquélla.

- D) Únicamente podrán tener la condición de beneficiarios las personas físicas o jurídicas, con capacidad de obrar con arreglo al Derecho Civil, y si se tratara de personas jurídicas, deberían encontrarse inscritas como sociedades mercantiles en el Registro Mercantil.
- E) El procedimiento, de acuerdo con la normativa estatal sobre la materia, se entenderá iniciado de oficio, a efectos del inicio del cómputo del plazo para la duración máxima del procedimiento y la interpretación, en su caso, del silencio administrativo.
- F) Los beneficiarios de la subvención podrán subcontratar, de forma parcial, la actividad subvencionada.

El día 30 de junio de 2004 la fachada correspondiente a unas de las viviendas de la referida calle se derrumba, ocasionando lesiones de diversa consideración a un viandante que, en ese momento, pasaba por allí. El mismo curó de sus lesiones, sin secuelas, el día 28 de julio. El día 29 del mismo mes y año, dirige escrito al Ayuntamiento solicitando una indemnización, pero no fijó cuantía alguna. El Ayuntamiento nada dijo al respecto por lo que el día 5 de agosto de 2005 dirige nuevo escrito solicitando 8.000 euros en concepto de indemnización, acompañando documentación acreditativa de la solicitud. El Ayuntamiento le notifica que la reclamación es extemporánea y que la culpable de las lesiones que, en su momento, sufrió es la propietaria de la vivienda cuya fachada se derrumbó.

Lo que sí es cierto es que el Ayuntamiento, al tener conocimiento el día 29 de julio de 2004, por el escrito del vecino lesionado, del accidente producido, días después ordena las oportunas obras de conservación y rehabilitación a los titulares afectados, concediendo a tal fin, a cada uno de aquéllos una subvención de 1.000 euros, precio del cumplimiento de los trámites legales necesarios.

De las solicitudes presentadas destacamos:

1. Una de las Comunidades de Propietarios de la calle afectada solicitó la subvención. El instructor no la incluyó en su propuesta de resolución, dictada y notificada el día 3 de octubre de 2004, al no cumplir los requisitos exigidos en las bases reguladoras para poder ser beneficiario de aquélla.
2. Otra solicitud se presentó y se anotó en el Registro el día 19 de julio. El instructor tampoco la incluyó en su propuesta de adjudicación al considerar que era extemporánea.
3. Otra de las solicitudes se presentó el día 14 de julio, en mano, en la Consejería, pero no se inscribió en el Registro hasta el día 17 de julio. Esa fecha fue la que se hizo constar en la solicitud como de entrada. Por ello, el instructor al examinar la solicitud y comprobar lo expuesto, decidió no incluirla en su propuesta de adjudicación, al considerarla extemporánea.
4. Otra de las solicitudes tiene entrada y se registra el día 14 de julio. Ahora bien, el primer acuerdo de iniciación que se adopta respecto a la misma es de fecha 25 de julio.

Así el día 2 de febrero del año siguiente, al no habersele notificado resolución alguna, entiende desestimada su solicitud y recurre a la vía contencioso-administrativa.

Es de significar que el día anterior al vencimiento del plazo para presentar las solicitudes de subvención, el Consejero, teniendo constancia de que muchos afectados aún no habían presentado las suyas, decide ampliar el plazo en otros cinco días naturales.

Con respecto a los beneficiarios admitidos por la Administración y a otros no admitidos destacamos lo siguiente:

- A) Uno subcontrató con un tercero la rehabilitación de su fachada por un importe equivalente al 70% de la actividad subvencionada.
- B) A otro se le había concedido, en concepto de subvención, la cantidad de 3.500 euros. Al enterarse de ello otro solicitante, al que nada se le concedió, por agotarse el crédito correspondiente, interpuso el oportuno recurso administrativo solicitando la anulación de toda la subvención a aquél concedida. El Consejero no admite el recurso aduciendo la falta de legitimación del recurrente.
- C) Otro de los solicitantes no obtuvo concesión alguna por lo que, en su momento, acudió a la vía contencioso-administrativa, obteniendo sentencia favorable. Notificada la Administración de la misma, alega la imposibilidad de su cumplimiento dado la extinción del crédito habilitado para las subvenciones.
- D) A otro se le había concedido una subvención de 1.500 euros. Pero, advertido por la Administración al cabo de un mes de que, en realidad, se trató de un error, puesto que el crédito previsto para ello ya se había agotado, le notifica una resolución en este sentido, requiriéndole para que en el plazo improrrogable de cinco días, proceda a la devolución de lo percibido.
- E) Finalmente, a otro de los beneficiarios la Administración le requiere para que entregue cierta documentación acreditativa de las obras realizadas, haciendo aquél caso omiso a tal requerimiento. La Comunidad, ante esta conducta, inicia procedimiento de revisión de oficio para anular la subvención concedida.

Es de significar que tras agotarse el crédito previsto para aquellas subvenciones y dado el número de solicitantes que se habían quedado sin aquéllas, el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, no viendo otra opción a seguir, decide utilizar unas cantidades previstas en la Consejería y en los Presupuestos para obras de rehabilitación y conservación de las carreteras.

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Tenía competencia la Consejería de Justicia e Interior para hacer lo que hizo?, en su caso, ¿qué Consejería era la competente?
2. Analice la procedencia o no del recurso presentado por el Ayuntamiento.
3. ¿Tendrá alguna consecuencia el hecho de que la Administración haya resuelto el recurso sin solicitar el dictamen de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid?

4. Analice el ajuste a derecho o no de las diversas bases reguladoras de las subvenciones.
5. ¿Cómo se resolverá la reclamación de daños y perjuicios que hizo el viandante lesionado al Ayuntamiento?
6. ¿Originaría alguna consecuencia el hecho de que el Ayuntamiento al ordenar las obras conceda también subvenciones para las mismas?
7. Analice las circunstancias jurídicas de las solicitudes que se presentaron y el ajuste a derecho o no de la decisión del instructor del procedimiento.
8. Analice el ajuste a derecho o no de la ampliación de plazo decretada.
9. Analice lo procedente en torno a los diversos beneficiarios de la concesión y a aquellos a los que no se les concedió.
10. ¿Qué le parece que se hayan utilizado cantidades previstas para obras de rehabilitación y conservación de carreteras para otorgar subvenciones?

SOLUCIÓN

1. Competencia de la Consejería de Justicia e Interior.

Aunque el artículo 7.º 1 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, otorga a los Consejeros la competencia para otorgar subvenciones acompañadas de las oportunas convocatorias, es lo cierto que nada tiene que ver la citada Consejería con la materia y el objeto a la que se refieren estas subvenciones: la rehabilitación de viviendas y fachadas deterioradas. Parece, por ello, que existe una clara incompetencia material al respecto.

Las competencias genéricas de la Consejería de Justicia e Interior se encuentran formuladas en el artículo 3.º del Decreto de la Comunidad de Madrid 61/2003, de 21 de noviembre, de la Presidencia por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad y, desde luego, ninguna competencia se la reserva en la materia de que tratamos.

Por el contrario, en el artículo 8.º del mencionado Decreto se hace referencia a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, señalando que asume, entre otras competencias, las que tenía atribuidas la extinta Consejería de Obras Públicas y Urbanismo. Por su parte, el artículo 7.º del Decreto de la Comunidad 227/2003, de 24 de noviembre, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías señala, siendo muy ilustrativo respecto a lo que comentamos, que el Instituto de la Vivienda de Madrid es un organismo adscrito a esta Consejería. No queremos decir con ello que todo esto sea competencia de ese Instituto, porque será la Consejería como tal la competente para la convocatoria y concesión, en su caso, de las subvenciones, pero sí que es un materia atribuida al ámbito de su competencia, sin descartar, por supuesto, la posible competencia de la Consejería de Hacienda en cuanto que se trata, en suma, de prestaciones económicas en favor de terceros.

Por todo lo expuesto, el acto de la Consejería de Justicia e Interior pudiera ser nulo de pleno derecho, por ser órgano manifiestamente incompetente, a tenor de lo previsto en el artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento.

Reurre la Orden del Consejero de convocatoria de las subvenciones. Varias precisiones en torno al mismo debemos efectuar:

- A) El recurso debe ser no admitido porque una Administración Pública no puede recurrir a través de recurso administrativo contra actos o resoluciones de otra Administración. O bien, la requiere con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, o bien interpone el mismo directamente.
- B) Existe una manifiesta falta de legitimación por parte del Ayuntamiento. La convocatoria de las subvenciones en nada afecta a las competencias del Ayuntamiento, menoscabándolas, como afirma en su recurso. Es cierto que es competencia municipal todo lo concerniente a esta materia porque, en primer lugar, es el Ayuntamiento el que deberá conceder la oportuna licencia para llevar a cabo las obras (art. 151 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid); y en segundo lugar, porque es el Ayuntamiento el competente para ordenar a los propietarios de viviendas o construcciones la realización de las obras precisas a fin de mantener aquéllas en las debidas condiciones de ornato, seguridad y salubridad (arts. 168 y ss. de la citada Ley 9/2001). Pero el hecho de que la Comunidad otorgue unas subvenciones para la realización de aquellas obras en nada afecta o menoscaba lo anterior.

La Comunidad no está ordenando que se efectúen esas obras, sino que la Orden referente a las subvenciones dice expresamente «cuando legalmente proceda», o sea, cuando lo ordene el Ayuntamiento que era el competente.

- C) Sin embargo, hay que reconocer que no es totalmente correcta la actuación de la Comunidad porque lo lógico sería esperar a que el Ayuntamiento ordene las obras y, posteriormente, efectuar la convocatoria para la concesión de las subvenciones. Esa falta de concreción de las obras pueden afectar a la imprescindible determinación e individualización de todo lo concerniente a la subvención (cuantía, momento..., etc.), por lo que las bases reguladoras de la misma podrían incumplir lo dispuesto en el artículo 6.º 2 de la Ley de Subvenciones, en orden a la concreción de todos estos datos. Ahora bien, esta posible infracción jurídica no legitima al Ayuntamiento para actuar, pues ningún derecho o interés legítimo suyo se va a ver afectado.

3. Resolución del recurso sin solicitar dictamen previo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

No constituye, en principio, vicio alguno la circunstancia de que se haya resuelto el recurso sin ese informe previo. En este sentido, el artículo 4.º e) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de

Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid señala que los mismos emitirán dictamen con carácter preceptivo en los casos de los recursos administrativos «cuando el órgano competente lo juzgue necesario para resolver», por lo tanto, no era preceptivo el informe. Por su parte, el artículo 4.º c) de la misma Ley señala que «la falta de asesoramiento, aunque sea preceptiva... no comporta, por sí misma, la nulidad de los expedientes y resoluciones afectadas».

4. Análisis de diversas cláusulas de las bases reguladoras.

A) Plazo para presentación de solicitudes.

Dos defectos encontramos:

- a) El plazo se fija en días naturales, cuando el artículo 48.1 de la Ley 30/1992, indica que «los días se entenderán hábiles, salvo que se establezca otra cosa por Ley o normativa comunitaria». Nada al respecto, señala la Ley de Subvenciones, ni la estatal ni la de la Comunidad de Madrid, luego habría que aplicar la normativa expuesta. No se puede modificar lo anterior, como se ha hecho, por un acto administrativo, ni siquiera por Reglamento. Al hacerlo, se ha incurrido, al menos, en vicio de anulabilidad del artículo 63 de la Ley 30/1992.
- b) Dice la base que el cómputo del plazo se iniciará el mismo día de la publicación de la Orden. Esto infringe lo dispuesto en el artículo 48.4 de la anterior Ley que señala que empezará a contar a partir del día siguiente a la notificación o publicación del acto.

B) Cláusula que establece que la entrega de la subvención se hará con carácter previo a la realización de la obra.

Vulnera lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/1995 que exige para el pago la previa justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió. El artículo sí permite, con carácter excepcional y cuando por razón de la subvención se justifique, el anticipo o abono a cuenta de la subvención, pero con carácter parcial. Con independencia de que esta posibilidad ha de venir concretada en las bases y para ello se requiere, expresamente, la autorización del Consejero de Hacienda.

Vicio de anulabilidad del artículo 63 de la Ley 30/1992, por infracción del Ordenamiento Jurídico.

C) Cláusula que determina las condiciones personales para ser beneficiarios de las subvenciones.

No es ajustada a derecho y constituye un ataque al principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución.

Esta limitación para ser beneficiario condicionada a ser persona física con capacidad de obrar con arreglo al Código Civil o persona jurídica inscrita en el Registro Mercantil, es un ataque directo al principio de concurrencia señalado en el artículo 4.º 1 de la Ley 2/1995.

Los requisitos deben establecerse teniendo en cuenta la finalidad para la que se otorga la subvención, en este caso, rehabilitación de viviendas y fachadas, y los beneficiarios han de determinarse en razón a esa finalidad. Porque, de acuerdo con esa base, no podrían ser beneficiarios ni menores de edad que fueran propietarios de alguna de esas viviendas, ni personas jurídicas titulares de las mismas no inscritas en el Registro Mercantil, ¿existe alguna justificación objetiva y razonable para ello? Pues no, estamos ante una auténtica discriminación injustificada que vulnera los principios de igualdad y de concurrencia.

Es más, el artículo 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de aplicación supletoria en este precepto que no tiene la condición de básico, admite la condición de beneficiario para las subvenciones a personas sin personalidad jurídica y uniones de hecho que puedan realizar el objeto de la subvención.

Lo importante es, pues, para la determinación de eventuales beneficiarios, el poder llevar a cabo la finalidad para la que se concede la subvención, y no lo que, de modo arbitrario e injustificado, pueda señalar la Administración, como ha sucedido en el caso que comentamos en el que, sin ninguna justificación racional y objetiva, excluye a posibles beneficiarios que sí pueden llevar a cabo el fin exigido para la concesión de la subvención.

Estamos en presencia de una cláusula nula de pleno derecho por vulnerar el principio de igualdad que goza de la protección del recurso de amparo constitucional [arts. 53 de la Constitución y 62.1 a) de la Ley 30/1992].

D) Cláusula que determina que el procedimiento se iniciará de oficio.

No es ajustada a derecho, pues vulnera lo dispuesto en el artículo 5.º 1 del Decreto de la Comunidad de Madrid 76/1993, de 26 de agosto, Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas. El citado precepto señala que el procedimiento se iniciará siempre a solicitud de interesado.

Curiosamente, el artículo 23.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, señala que el procedimiento se iniciará de oficio. Pero este precepto no tiene la condición de básico.

E) Cláusula que admite la subcontratación parcial.

Es ajustada a derecho pues el artículo 29 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, que, además, tiene la condición de básico, lo admite.

5. Reclamación de daños y perjuicios al Ayuntamiento.

A) ¿Extemporaneidad de la reclamación?

El perjudicado interpuso escrito de reclamación en plazo, pues cura de sus lesiones el día 28 de julio y al día siguiente, esto es, el día 29 presenta el escrito.

Este primer escrito no contiene cuantificación alguna de la cantidad que reclama, lo hizo en general, solicitando, sin más, que se le indemnice. Esto debió provocar una actuación administrativa consistente en requerirle de subsanación del escrito, a tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 30/1992. Pero no lo hizo así, sino que no actuó en ningún sentido ni tramitó el oportuno procedimiento de responsabilidad patrimonial.

El interesado, pasados los seis meses desde que su escrito tuvo entrada en el registro del órgano competente, pudo entender desestimada su solicitud por silencio administrativo y haber recurrido a la vía contencioso-administrativa. Pero esto no es ninguna obligación que imponga la Ley 30/1992, sino una facultad del interesado que puede o no utilizar y que, en ningún caso, en caso de no hacerse, faculta a la Administración para no resolver. Por lo tanto, una opción que podía adoptar es lo que hizo, esperar resolución expresa que, sin embargo, no se produjo.

Por tanto, el escrito que presenta, nuevamente de reclamación, especificando ya la cantidad reclamada, el día 5 de agosto de 2005, es verdad que, teniendo en cuenta la fecha de la curación de sus lesiones (28 de julio de 2004), a partir de la cual se debe computar el año para reclamar, se presenta pasado ese año y, por ello, sería extemporáneo, pero no podemos olvidar que la culpable de que el procedimiento no se incoara fue la Administración que ante el primer escrito sin concretar lo reclamado no la requirió para que subsanara aquel defecto. Por tanto, hubo ya, en su momento, julio de 2004, una reclamación que interrumpía el plazo de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

B) Fondo del asunto.

Desde el punto de vista jurídico, no tiene razón el Ayuntamiento en que la culpa fue de la propietaria de la vivienda derrumbada. Al menos, frente a la pretensión de un ciudadano, que ocasionalmente pasaba por allí en el momento del derribo y que sufrió lesiones de diversa consideración.

El artículo 168 de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid impone a los propietarios la obligación de mantener los edificios y construcciones en buen estado de salubridad, higiene y seguridad. Pero el artículo 170 atribuye al Ayuntamiento que vele por el cumplimiento de ese mandato legal, pues es el que tiene el deber de dar las órdenes oportunas para que lo anterior se observe. Luego si no ha cumplido con este deber, se ha producido una culpa *in vigilando* que legitima, ahora, que el lesionado pueda reclamar contra ella en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues lo ocurrido ha supuesto un funcionamiento anormal de los servicios públicos. Todo ello en virtud de lo previsto en el artículo 106.1 de la Constitución y en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

Todo ello ha de entender sin perjuicio de la relación entre el propio Ayuntamiento y la titular de la vivienda derrumbada que incumplió con el deber de mantener la edificación en las debidas condiciones de seguridad, contra la que podrá repetir el Ayuntamiento por la cantidad abonada al ciudadano lesionado.

6. Subvención del Ayuntamiento.

La circunstancia de que el Ayuntamiento concediera, también, subvenciones destinadas a la misma finalidad que las previstas por la Comunidad de Madrid, debió provocar la alteración o modificación de las bases reguladoras de las primitivas subvenciones, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.º 5 de la Ley 2/1995.

El artículo 7.º de la citada Ley señala que «el importe de las subvenciones concedidas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones de otras entidades, públicas o privadas, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario».

7. Análisis de las diversas solicitudes presentadas.

A) Comunidad de Propietarios.

Fue incorrectamente excluida por el instructor en su propuesta de resolución, no de acuerdo con las bases, que, efectivamente, obligaba a su exclusión al haber realizado una determinación de posibles beneficiarios excluyente y contraria a derecho al vulnerar los principios de igualdad y de concurrencia, sino teniendo en cuenta la normativa aplicable al caso para saber quiénes pueden ser beneficiarios de una concesión.

El artículo 11.3 de la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de aplicación básica, según su disposición final primera, señala que «cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, pueda llevar a cabo los proyectos actividades o comportamientos, o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención».

Por tanto, de acuerdo con ello, que no con las bases, no obró con arreglo a derecho la Administración al excluir a esta Comunidad de Propietarios. La misma se encontraba perfectamente capacitada para realizar el objeto o finalidad por la que se conceden las subvenciones. Ésta integra a un conjunto de propietarios afectados que posibilita incluso una mejor realización de las obras subvencionadas en cuanto a presupuestos de la mismas, tiempo de ejecución y análogo contenido. Por tanto, nada justificaba que se la excluyera como posible beneficiaria.

Ahora bien, es cierto, como ya hemos señalado que, de acuerdo con las bases, el instructor obró con arreglo a derecho. Lo que habría hecho es recurrir esas bases en tiempo oportuno. Si esto ya no es posible quedarían dos opciones:

- a) O bien, instar la revisión de oficio de esas bases por ser nulas de pleno derecho al incurrir en el vicio previsto en el artículo 62.1 a) de la Ley 30/1992 -vulnerar derechos susceptibles de amparo constitucional-, en este caso el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. En este caso, de acuerdo con el artículo 102 se puede instar el procedimiento para la revisión de oficio en cualquier momento.
- b) O bien, aunque a nuestro modo de ver es dudosa esta interpretación, al impugnar un acto de aplicación de esas bases, pedir la nulidad de aquéllas, al menos en lo concerniente a esta cláusula. Es el llamado recurso indirecto contra Reglamentos.

Ciertamente, las bases que rigen una convocatoria de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva han sido consideradas, tradicionalmente, como un acto administrativo y no como disposiciones generales. Pero, la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al referirse en su artículo 17 a las mismas afirma que «se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y será objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado».

Parece, por tanto, que la nueva Ley de Subvenciones, les da tratamiento de disposiciones generales cuando obliga a utilizar el procedimiento previsto para las mismas. Pero entendemos que no por la exigencia de esa mera circunstancia formal la convierte, sin más, en reglamento, sino que lo que habrá que analizar es si se inserta o no como fuente de derecho en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, propio de las disposiciones generales, existiendo al respecto una copiosa jurisprudencia que siempre ha contestado a esta cuestión en sentido negativo.

Respecto al recurso contencioso-administrativo que interpone la Comunidad de Propietarios no deberá ser admitido pues:

- a) La propuesta es un acto de trámite no cualificado no recurrible (art. 107 de la Ley 30/1992).
- b) En principio, estamos en presencia de acto consentido y firme, pues lo que debió hacer es recurrir, en su momento, esta cláusula de las bases reguladoras de las subvenciones. No lo hizo así y, sólo cuando posteriormente no es aceptada es cuando se acuerda de la ilegalidad de aquella cláusula.

B) Solicitud del día 29 de julio.

Fue excluida por extemporánea. Había, según las bases, 30 días naturales desde su publicación para presentar las solicitudes. Aclaremos, antes de nada, que esto no es ajustado a derecho como expusimos al principio, porque debían ser días hábiles. Pero al no recurrirse esta cláusula en tiem-

po, debemos aplicarla, sin perjuicio de que en un futuro se pueda revisar todo esto por la vía de la revisión de oficio de los artículos 102 ó 103. Se publicaron las bases el día 15 de junio. Luego, efectivamente, el 29 de julio ya había vencido el plazo y, por tanto, está bien excluida.

C) Solicitud del día 14 de julio que se anota en el Registro el día 17 de julio.

Es cierto que contando desde el día 17 de julio la solicitud es extemporánea. Ahora bien, si fue presentada el día 14 de julio correctamente, ante el órgano competente, la misma fue presentada en plazo y debió anotarse en el registro en dicha fecha. La culpa de su anotación posterior es de la exclusiva culpa de la Administración, luego no puede hacer caer los efectos perjudiciales sobre el ciudadano que actuó correctamente por una negligencia suya. Por todo ello, esta solicitud debió ser admitida, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del causante de ese retraso en la anotación en el registro.

D) Solicitud del día 14 de julio, pero que el acuerdo de iniciación es de 25 de julio.

La Ley General de Subvenciones prevé, en el artículo 25, que la duración máxima de este procedimiento será de seis meses, siendo el silencio negativo o desestimatorio. Pero no es un precepto de aplicación básica, según su disposición final primera.

En la Comunidad de Madrid, a falta de regulación específica sobre esto en la normativa sobre subvenciones, deberemos aplicar el artículo 1.º de la Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992. En este precepto se establece que el plazo máximo de duración en los procedimientos de concesión de subvenciones y ayudas públicas será el fijado en las propias convocatorias o leyes que lo regulen, sin que pueda exceder de nueve meses contados desde la convocatoria, salvo ley especial que establezca un plazo superior. En defecto de previsión específica, el plazo máximo de duración será de nueve meses.

Luego, en este caso, en que nada se dijo en la convocatoria, el plazo será el de los nueve meses.

Teniendo en cuenta lo anterior, el recurso es extemporáneo, ya que aún no había pasado el tiempo mínimo para deducir que se había producido el silencio administrativo, parece que el recurrente ha computado seis en lugar de nueve meses. Además lo hace desde el acuerdo de iniciación (25 de julio) que, cuando debe hacerse desde la convocatoria, por imperativo legal.

El silencio, por otra parte, será negativo o desestimatorio (art. 7.º 3 del Rgto. de Subvenciones de la Comunidad de Madrid).

8. Resolución de ampliación del plazo para presentar solicitudes.

El artículo 49 de la Ley 30/1992 lo permite «si las circunstancias lo aconsejan y no perjudica a terceros». Pero entendemos que para que esta ampliación de plazos fuera ajustada a derecho debería venir previsto en las bases reguladoras; de lo contrario, podría verse afectado el principio de concu-

rencia, pues el plazo para presentar las solicitudes pudiera ser determinante para que unos las presenten y otros no. Por otra parte, no cabe duda de que podía afectar a los que la presentaron en plazo, ya que por extinguirse el crédito previsto al existir más solicitantes, a alguno de ellos se les podría denegar la subvención con el consiguiente perjuicio.

9. Análisis de los beneficiarios aceptados y de los no aceptados:

A) Subcontratación por importe de 2.000 euros.

Incumplió lo previsto en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones que es precepto básico. En el mismo se dice que el porcentaje de la subcontratación de establecerá en las bases, si no se fijara (como es el caso que nos ocupa), podrá subcontratarse hasta un 50% de la actividad subvencionada. En este caso, la subcontratación ha sido del 70% y por importe de 2.000 euros, cuando el importe total era de 3.000.

B) Recurso de un solicitante que no recibió nada contra la subvención concedida a otro por importe de 3.500 euros.

El mismo no fue admitido por el Consejero por falta de legitimación.

Entendemos que esta resolución no fue ajustada a derecho. Si él no recibió nada por agotarse el crédito correspondiente, claro que tiene legitimación para recurrir un acto administrativo que concede a otro solicitante una cantidad mayor que la permitida por las bases, pues esta decisión administrativa le perjudicó afectando a sus derechos e intereses. Por tanto, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 30/1992, sí tenía legitimación para recurrir.

C) Agotamiento del crédito para cumplir una sentencia judicial.

No puede ser excusa para que la Administración cumpla con el mandato judicial.

El artículo 59 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, regula los llamados créditos provisionales que no vienen a ser una auténtica modificación presupuestaria, sino un instrumento cuya finalidad es permitir efectuar un gasto ante unas circunstancias extraordinarias.

En este sentido, en el citado precepto se contempla el supuesto de «cuando la notificación de una sentencia judicial genere el cumplimiento de una obligación de pago».

Será el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Hacienda el que podrá autorizar la apertura provisional de créditos en el estado de gastos de los presupuestos que tengan por objeto atender gastos inaplazables que exijan la concesión de un crédito extraordinario o suplementario. Se

exige para la apertura del crédito provisional, en este caso, la presentación del proyecto de ley para la concesión del crédito extraordinario o suplementario.

En el artículo 59.3 se prevé que si la Asamblea no aprobara el proyecto de ley se cancelarían los provisionales abiertos, y los ya comprometidos se aplicarían a los créditos de gastos más similares a los fines, o cuya reducción produzca menor trastorno al servicio público, oída la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid.

En conclusión, como no podía ser de otra manera, al tratarse de un mandato judicial, la Ley ofrece soluciones para que aquél se cumpla, sin que se puedan alegar problemas económicos o presupuestarios, pues si así fuera sería tanto como dejar al arbitrio de la Administración el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

D) Calificación de error en la concesión de una subvención y petición de reintegro.

Fue una actuación no ajustada a la legalidad por parte de la Administración.

La concesión del crédito, en su momento, fue un acto administrativo. Otra cosa es que adoleciera de vicio al no existir entonces consignación presupuestaria para ello. Esto supone que, ahora, la Administración no pueda calificar de mero error de hecho aquella concesión y acudir a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992 rectificar el contenido de aquel acto administrativo, porque la que está haciendo en realidad es dictar un nuevo acto administrativo perjudicial para el sujeto.

Jurídicamente existió un acto nulo de pleno derecho [art. 36.1, apdo. b) de la Ley General de Subvenciones] cuando se concedió la subvención sin existir crédito para ello. Por lo tanto, lo que procedía era poner en marcha el procedimiento de revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho por el procedimiento previsto en el artículo 102 de Ley 30/1992.

En este sentido, el artículo 54.3 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid califica, también, de nulos de pleno derecho los actos administrativos que comprometan gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados.

E) Revisión de oficio de la subvención otorgada a uno que no presentó la documentación requerida.

Tampoco, en este caso, la Administración actuó con arreglo a derecho.

No existió vicio alguno de legalidad en el acto por el que se le otorgó la subvención, única circunstancia que permite incoar el procedimiento de revisión de oficio de actos favorables a tenor de lo previsto en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992. Lo que aquí existe es una resistencia o negativa a las actuaciones de control y comprobación a las que estaba obligado, según el artículo 8.º c) de la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Esto debe provocar dos cosas:

- a) A tenor del artículo 11 f) de la Ley 2/1995, el reintegro de la cantidad percibida, previa audiencia del interesado.
- b) La incoación de un procedimiento sancionador al beneficiario por haber incurrido en una presunta infracción administrativa grave contemplada en el artículo 14.1 d), en relación con el 14.2 d), de la citada Ley 2/1995.

Curiosamente, la Ley General de Subvenciones, en el Capítulo I, del Título IV, que tiene la condición de básico en virtud de su disposición final primera, considera esta conducta como infracción administrativa leve, en su artículo 56 g).^{2.ª} Por lo tanto, habrá que estar a lo dispuesto en la normativa estatal, aunque esto exigiría la declaración de inconstitucionalidad de la normativa madrileña en esa regulación por el Tribunal Constitucional, o bien, la modificación de dicha normativa por la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid.

9. Utilización de fondos de otro crédito para hacer efectivas algunas subvenciones, al haberse agotado el previsto a tal fin.

En principio, esta actuación es nula de pleno derecho, a tenor del ya comentado artículo 54.1 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, pues no se pueden los créditos previstos para gastos determinados a otro fin.

Ahora bien, significamos lo siguiente:

- a) El relato de hechos dice que el Consejero hizo eso «no viendo otra opción». Pues no es cierto porque sí la había. Era el suplemento de crédito previsto en el artículo 58 o si ello no era posible, un crédito extraordinario. En este sentido, el Consejero de Hacienda eleva al acuerdo del Consejo de Gobierno la remisión de un proyecto de ley a la Asamblea para la concesión de un suplemento de crédito o de un crédito extraordinario. Lo que hubiera sido precio es hacer una previsión de la necesidad con tiempo suficiente y haberse dirigido al Consejero de hacienda a los fines ya expuestos.
- b) ¿Podían, realmente, utilizarse fondos del crédito previsto para la rehabilitación y conservación de carreteras? Pues sí, pero para ello, debería haberse obrado de otra manera.

Lo que habría que haber realizado es una transferencia de crédito, contemplada en el artículo 64 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Supone una minoración en un determinado crédito y un incremento en otro por el mismo importe.

Ahora bien, con carácter general, esto no era competencia del Consejero correspondiente, sino del Consejero de Hacienda porque, según la Orden de 2 de julio de 2004, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2005, se trataría de gastos de distintos Capítulos, en concreto del 2.º y del 4.º,

siendo la competencia del Consejero de Hacienda, ya que la del Consejero respectivo estaría limitado a gastos dentro del mismo Capítulo. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, arts. 15, 53 y 106.1.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 31, 48.1 y 4, 49, 62, 63, 76, 102, 103, 105.2, 107 y 139.
- Ley 9/1990 (Hacienda de la Comunidad de Madrid), arts. 54.3, 58, 59 y 64.
- Ley 2/1995 (Subvenciones de la Comunidad de Madrid), arts. 4.º 1, 5.º, 6.º 2, 7.º, 8.º, 11 y 14.
- Ley 50/1997 (Gobierno), art. 24.
- Ley 3/1999 (Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid), art. 4.º e) y c).
- Ley 8/1999 (Adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley 30/1992), art. 1.º.
- Ley 9/2001 (Suelo de la Comunidad de Madrid), arts. 151 y 168 y ss.
- Ley 38/2003 (Subvenciones), arts. 11, 17, 23.1, 29, 36.1 y 56 g).2.ª.
- Decreto 76/1993 (Concesión de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad de Madrid), arts. 5.º 1 y 7.º 3.
- Decreto 61/2002 (Numeración y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid), art. 8.º.
- Decreto 227/2003 (Estructuras de las Consejerías de la Comunidad de Madrid), art. 7.º.