

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO: SUBVENCIONES. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Núm. 45/2002
--------------------------------------	--	-------------------------

Rosa FONTELA Guío
Profesora del CEF

• **ENUNCIADO:**

Por Orden del Ministro de Medio Ambiente y mediante la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de las oportunas bases reguladoras y de la convocatoria pública correspondiente, se convocan ayudas por una cuantía de 6.000.000 de euros, cuyos destinatarios serán todos aquellos que realicen actividades que mejoren la calidad de las aguas y en particular que procedan al desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, así como a cambios en la explotación, que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes en las aguas utilizadas. Las ayudas también se podrán extender a quienes procedan a la potabilización y desaliniación de aguas y a la depuración de aguas residuales. Las citadas bases, que fueron previamente informadas por el Servicio Jurídico del Estado, contenían los siguientes extremos:

- Objeto de la subvención.
- Requisitos que deben reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y forma de acreditarlo.
- Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la ayuda.
- Forma de conceder la subvención.

La solicitud de ayuda debe formularse en un modelo normalizado que ha sido puesto a disposición de los ciudadanos y debe acompañarse de los documentos justificativos necesarios para acreditar los requisitos exigidos en la convocatoria, así como de cuantos otros documentos puedan servir para justificar las solicitudes. Abierto el plazo para solicitar dichas ayudas se presentan, entre otras, las siguientes:

1. **Salex, S.A.**, con sede social en la isla canaria de La Gomera, solicita la subvención para la desaliniación de agua del mar, dado el grave problema que sufre la isla por el bajo índice de lluvias.
2. **Limpiex, S.A.**, con sede en Madrid, solicita una subvención, para ayudar a modernizar las instalaciones de su empresa, que se dedica a la depuración de las aguas residuales.
3. **Nadal, S.A.**, con sede en Barcelona, solicita la ayuda para financiar los gastos de distribución y comercialización de unos filtros de uso industrial y doméstico, cuya utilización supone una disminución en el consumo de agua.

- a) *El representante de Salex, S.A., de viaje de negocios en Madrid, aprovecha y presenta su solicitud en el Registro del Ministerio de Medio Ambiente. Como a la solicitud no se acompañaba copia de la misma ni copia de los documentos originales que debían aportarse al procedimiento, el funcionario del Registro se negó a entregarle un recibo acreditativo de la presentación de la solicitud y copia de los documentos originales que debían aportarse al procedimiento.*
- b) *Limpiex, S.A. presenta su solicitud en el Registro de una Entidad Pública Empresarial. En la solicitud, el representante de la empresa indica expresamente su deseo de que toda notificación se practique en la dirección de correo electrónica indicada en la solicitud, para que en los diez días siguientes aporte dicha documentación. Transcurridos treinta días desde dicha notificación, se presentan en el Ministerio de Medio Ambiente dichos documentos, que sin embargo no serán admitidos ya que su derecho decayó.*
- c) *Por su parte, Nadal, S.A. decide presentar su solicitud en catalán, en la Delegación del Gobierno en Cataluña. Ante la indicación del funcionario de que presentara la solicitud en castellano, el representante de Nadal, S.A. alega que, en anteriores procedimientos tramitados por su empresa ante la Delegación del Gobierno en Cataluña, sus solicitudes siempre se habían admitido en catalán, y que, por lo tanto, no entendía la negativa del funcionario a recibirle el escrito en esta ocasión.*

Una vez presentada la solicitud en castellano y remitida al Ministerio de Medio Ambiente, este departamento requiere a la empresa que aporte unas copias compulsadas de unos documentos originales. El representante de Nadal, pensando que sólo sería competente para cotejar y compulsar los documentos el Registro del Ministerio de Medio Ambiente, en el plazo de los diez días dado para subsanar el defecto, se desplazó a Madrid para cumplimentar este trámite.

Terminado el plazo de presentación y subsanación de las instancias, el órgano competente para la instrucción evalúa las solicitudes presentadas conforme a los criterios de valoración establecidos en la convocatoria. Realizada la propuesta de concesión por el órgano colegiado que se establecía en las bases reguladoras, el órgano concedente resuelve otorgar la subvención a las empresas Salex, S.A. y Nadal, S.A. En la convocatoria se indicaba que las ayudas serían otorgadas por el Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, por delegación del Ministro.

La empresa Limpiex, S.A., no conforme con la resolución del órgano competente, decide interponer recurso administrativo alegando que al no acceder a su correo electrónico no pudo enterarse de los documentos que el Ministerio le requería y ello le produjo indefensión.

Por último y como consecuencia de la actividad de control efectuada sobre las empresas beneficiarias de las ayudas, se descubre que Nadal, S.A. no aplicó las cantidades recibidas al fin para el que la subvención se concedió.

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. ¿Dentro de qué tipo de actividad administrativa se pueden encuadrar las subvenciones? ¿Qué órgano es el competente en la Administración General del Estado para otorgar las subvenciones?
2. ¿Es correcto que en este tipo de procedimientos se disponga que las solicitudes de ayudas se formulen en un modelo normalizado?

3. ¿Actuó correctamente el funcionario del Registro del Ministerio de Medio Ambiente cuando se negó a entregar al representante de Salex, S.A. un recibo acreditativo de la presentación de la solicitud así como la copia sellada de los documentos originales?

4. ¿Podía el representante de Limpiex, S.A. presentar su solicitud en el registro de una Entidad Pública Empresarial?

5. Analícese la petición de representante de Limpiex, S.A. de que las notificaciones se realicen a través del correo electrónico.

6. ¿Tenía derecho Nadal, S.A. a presentar en catalán la solicitud del procedimiento o, por el contrario, el funcionario actuó correctamente?

7. ¿Estaba en lo cierto el representante de Nadal, S.A. cuando creyó que sólo el Registro del Ministerio de Medio Ambiente era competente para cotejar y compulsar las copias de los documentos originales que se exigían en el procedimiento? ¿Qué validez tiene una copia compulsada?

8. ¿Qué tipo de recurso interpuso Limpiex, S.A. contra la denegación de la subvención? Análisis de la procedencia del motivo alegado en el mismo.

9. ¿Qué consecuencias pueden derivarse para Nadal, S.A. por no haber aplicado las cantidades recibidas al fin para el cual se concedieron?

• **SOLUCIÓN:**

1. La concesión de subvenciones y, en general, de ayudas de toda clase por parte de las Administraciones Públicas se encuadran dentro del fomento administrativo, entendido según Jordana de Pozas como la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos. No obstante, las subvenciones reciben un tratamiento especial dentro de las medidas de fomento, no sólo por la especialidad de la materia, sino por la trascendencia que este instrumento ha ido adquiriendo en nuestros días.

García de Enterría ha señalado al respecto que constituye un medio de dirección económica de una eficacia extraordinaria en orden a la distribución de las rentas. Se encuentran definidas, por lo que a la Administración General del Estado se refiere, en los artículos 81 y 82 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (LGP), como «toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos Autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público».

Por lo que al órgano competente para otorgar las subvenciones se refiere, el artículo 81.3 de la LGP señala que «serán los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos dentro del ámbito de sus competencias y previa consignación presupuestaria para este fin, pudiendo ser dicha competencia objeto de delegación. No obstante si la subvención a otorgar supera los 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o en su caso de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos». En el supuesto de hecho, la subvención ha sido otorgada por el órgano competente ya que fue el Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, pero por delegación del Ministro.

2. El artículo 70.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) dispone que «las Administraciones Públicas

deberán establecer modelos normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Los solicitantes podrán acompañar los documentos que estimen convenientes para precisar o complementar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan». Respecto a este artículo podemos decir que es la primera vez que se incluye en una norma procedimental con rango de ley la mención a los impresos oficiales y que en dicho artículo se incluyen dos garantías procedimentales para los ciudadanos: la obligación para la Administración de proporcionar dichos impresos («estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas») y la posibilidad de ampliación o precisión de los datos del modelo mediante la documentación complementaria que la Administración tendrá necesariamente que admitir y tener en cuenta.

En el mismo sentido se manifiesta el artículo 5.º del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, y además permite que aun sin concurrir la circunstancia de que se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos, bien el órgano que instruye o bien el que resuelve puedan establecer los modelos normalizados de solicitudes siempre y cuando lo estimen conveniente para facilitar a los ciudadanos la aportación de datos o para simplificar el procedimiento.

En el supuesto de hecho planteado se está actuando correctamente cuando se exige que la solicitud se formule en modelo normalizado ya que nos encontramos ante un procedimiento que implica la resolución numerosa de una serie de procedimientos. A su vez, se recuerda el derecho de los solicitantes de la ayuda de acompañar todo documento que entiendan deba ser tenido en cuenta por el órgano al que se dirijan.

3. El artículo 70.3 de la LRJAP y PAC establece «el derecho de los ciudadanos a exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación de los escritos, solicitudes y comunicaciones que se presenten en las oficinas públicas, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina». De este artículo, así como del artículo 6.º del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

a) Que los ciudadanos tenemos derecho a que se nos expidan recibos acreditativos de la fecha de presentación de cualquier solicitud, escrito o comunicación, que además deberá efectuarse en el mismo momento de la presentación.

b) Si el ciudadano o su representante acompañan una copia, el recibo consistirá en la mencionada copia, en la que se hará constar el lugar de presentación, así como la fecha. Antes se deberá verificar la exacta concordancia entre el contenido de la solicitud, escrito o comunicación original y el de su copia.

c) Si el ciudadano o su representante no aportasen una copia, el órgano competente podrá optar o bien por realizar una copia o bien por expedir un recibo en el que, además del lugar y fecha de presentación, deberá constar quién es el remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito o comunicación.

De todo lo anterior se deduce que el funcionario del Registro del Ministerio de Medio Ambiente no actuó correctamente cuando se negó a entregar un recibo acreditativo de la presentación de la

solicitud, puesto que, como hemos visto, podía haber optado o bien por realizar una copia de la solicitud o bien por la expedición de un recibo.

En cuanto a la negativa del funcionario a expedir una copia sellada del documento original, hay que decir que en este caso si actuó correctamente, ya que cuando las normas de un procedimiento requieran la aportación de documentos originales por los ciudadanos, éstos tendrán derecho, según el artículo 7.º del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, a la expedición por las oficinas de registro de una copia sellada del documento original en el momento de la presentación, pero, para el ejercicio de este derecho, es el ciudadano el que debe aportar, junto con el original, una copia del mismo, ya que las oficinas de registro no están obligadas a expedir dichas copias si no se acompañan junto con los originales. Una vez presentado el original y copia, el Registro cotejará ambos documentos comprobando la identidad de su contenido, unirá el original a la solicitud para su remisión al órgano destinatario y entregará la copia al ciudadano, diligenciada con un sello en el que se harán constar los siguientes extremos: fecha de entrega del documento original, lugar de presentación, órgano destinatario del documento original y extracto del objeto del procedimiento o actuación para cuya tramitación se aporta. La copia sellada entregada al ciudadano servirá para acreditar que el documento original se encuentra en poder de la Administración correspondiente, así como servirá para solicitar, en su caso, la devolución del original una vez finalizado el procedimiento.

4. La LRJAP y PAC permite, en su artículo 38.4, la presentación de los escritos, solicitudes y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas, entre otros lugares, en los siguientes:

a) En los registros de los órganos administrativos a los que se dirijan.

b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local, si en este último caso se hubiere suscrito el oportuno convenio.

Si bien en este artículo no hay una referencia especial a los Organismos Públicos como lugar de presentación de solicitudes en el ámbito de la Administración General del Estado, sí la hay en el artículo 2.º apartado b) del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, en el que se señala como lugar de presentación de escritos las oficinas de registro de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado. Si bien no plantean ningún problema los Organismos Autónomos, ya que éstos se rigen siempre por el Derecho Administrativo (art. 45 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) y su sujeción a la LRJAP y PAC se desprende del propio artículo 2.º de la misma, no ocurre lo mismo con las Entidades Públicas Empresariales, que se caracterizan precisamente por que se rigen por el derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en aquellos aspectos específicamente regulados para las mismas en la propia Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en sus estatutos y en la legislación presupuestaria (art. 53 LOFAGE). La pregunta sería: ¿disponen las Entidades Públicas Empresariales de oficinas de registro? Y en caso afirmativo, ¿podríamos presentar en ellas nuestros escritos, solicitudes y comunicaciones? La respuesta nos la da la

disposición adicional segunda del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que dispone que «las Entidades Públicas Empresariales y el resto de Entidades de Derecho Público que no tengan la condición de Organismos Autónomos dispondrán de oficinas de registro cuando, de acuerdo con su norma de creación, **tengan atribuido el ejercicio de potestades administrativas que requieran la existencia de dichos órganos**. En este supuesto, las oficinas de registro se regirán por lo dispuesto en el presente Real Decreto».

Así pues, a la pregunta del supuesto de si el representante de Limpiex podía presentar su solicitud en el registro de una Entidad Pública Empresarial la respuesta será afirmativa siempre y cuando hubiera estado dotado de registro, que como hemos visto sucederá siempre y cuando dicha Entidad tenga atribuido el ejercicio de potestades administrativas que requieran su existencia.

5. La LRJAP y PAC, modificada recientemente por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con el objeto de impulsar la Administración electrónica, añade un nuevo apartado tres al artículo 59, con el que se permite que las notificaciones se practiquen utilizando medios telemáticos siempre y cuando el interesado señale dicho medio como preferente o consienta expresamente su utilización. La notificación se efectuará en la dirección de correo electrónica indicada y se entenderá practicada en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Ahora bien, si existe constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica y transcurren 10 días naturales sin acceder a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada, salvo que se demuestre la imposibilidad técnica o material del acceso.

Así pues, el representante de la empresa Limpiex, S.A. no hizo sino ejercitar el derecho que el artículo 70.1 c) de la LRJAP y PAC le confiere, que es identificar el medio preferente a través del cual desea que se le hagan las notificaciones, que en este caso, y después de la ya mencionada modificación, pueden hacerse utilizando medios telemáticos.

6. El procedimiento administrativo en el cual solicita participar la empresa catalana Nadal, S.A. es un procedimiento que se tramita por la Administración General del Estado, concretamente las ayudas son convocadas por el Ministerio de Medio Ambiente. Para este supuesto el artículo 36 de la LRJAP y PAC es tajante, al establecer que este procedimiento se tramitará en castellano. No obstante, el propio artículo permite que cuando los interesados se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma puedan utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. Ahora bien, el hecho de que la ley permita presentar la solicitud en la Delegación del Gobierno en Cataluña (registro de un órgano periférico de la Administración General del Estado) no supone que el procedimiento se pueda tramitar en catalán, ya que el procedimiento lo tramita un órgano de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma, Madrid, que no tiene el catalán como lengua cooficial. Supuesto diferente es el que alega el representante de Nadal, S.A. cuando afirma que siempre se le admitían en catalán las solicitudes de los procedimientos que se tramitaban en la Delegación del Gobierno en Cataluña.

En este caso, la Delegación no sólo actuaba como registro de presentación de escritos, sino que además era el órgano que tramitaba el procedimiento y por tener su sede en el territorio de una Comunidad Autónoma con una lengua cooficial diferente del castellano, también, como hemos visto, se puede utilizar el catalán.

7. El artículo 13 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, señala que «las oficinas de registro, tanto de carácter general como de carácter auxiliar, desarrollarán, entre otras, las siguientes funciones:

- La realización de cotejos y la expedición de copias originales aportados por los interesados».

Así pues, cuando las normas reguladoras de un procedimiento requieran la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, el ciudadano podrá ejercer su derecho a la inmediata devolución de los originales por las oficinas de **registro en las que se presente la solicitud, escrito o comunicación a la que deberá acompañar la copia compulsada, con independencia del órgano, entidad o Administración destinataria**. Para ejercitar este derecho, el ciudadano deberá aportar junto con el original una copia del mismo, ya que las oficinas de registro no están obligadas a compulsar copias de documentos originales si dichas copias no acompañan a las solicitudes, escritos o documentos. El paso siguiente por la oficina de registro será el cotejo de los documentos y copias; comprobará la identidad de sus contenidos, devolverá el original al ciudadano y unirá la copia, una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsada, a la solicitud, escrito o comunicación **para su remisión al destinatario**.

De todo lo expuesto, se puede deducir claramente que el representante de Nadal, S.A. se podía haber ahorrado el viaje a Madrid para aportar las copias compulsadas de los documentos originales, ya que, en cualquiera de los registros de presentación a que se refieren los apartados a) y b) del artículo 38.4 de la LRJAP y PAC, podía haber ejercitado su derecho.

Por último y con relación a la validez de la copia compulsada, el artículo 8.º 3 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, dispone «que tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original».

La apreciación de este artículo es muy lógica, pues el funcionario autorizado a expedir copias compulsadas lo que hace es comprobar la identidad de los contenidos de los documentos que se le presentan (original y copia), pero ni es el órgano competente ni es posible que esté en condiciones de acreditar la autenticidad del documento original.

8. Como ya vimos en la respuesta a la cuestión número uno, el órgano competente para conceder las ayudas es el Ministro de Medio Ambiente. Igualmente se ha señalado la posibilidad de que dicha atribución sea objeto de delegación, como efectivamente sucedió en el supuesto, siendo en nuestro caso el Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas el que dictó la resolución por delegación del Ministro. Y como los actos dictados por delegación se entienden dictados por el órgano delegante, según el artículo 13 de la LRJAP y PAC, a todos los efectos la concesión de las ayudas es un acto del Ministro. ¿Qué recurso interpuso la empresa Limpiex, S.A.? Pues como los actos de los Ministros, según la disposición adicional decimoquinta de la LOFAGE, ponen fin a la vía administrativa, el recurso administrativo utilizado no es otro que el recurso potestativo de reposición.

Respecto al motivo alegado por la empresa Limpiex, S.A. en el escrito de su recurso, éste carece de peso por la siguiente razón: la empresa comunica a la Administración su deseo de que las notificaciones, al amparo del nuevo apartado número tres del artículo 59 de la LRJAP y PAC, se efectúen en la dirección de correo electrónica que se indica, y por lo tanto se pone de manifiesto la intención del destinatario, tanto de estar pendiente de las posibles notificaciones que a través de este medio se realicen como de comprometerse a abrir los correos electrónicos. Por ello el propio artículo esta-

blece que «existiendo constancia de la recepción de la notificación transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido», se entenderá que la notificación ha sido rechazada, en cuyo caso se dará por notificado y el procedimiento continuará. Así pues, el hecho de que Limpiex, S.A. no presentara en plazo los documentos que se le requerían, documentos que por otra parte se decía que no eran imprescindibles para resolver, no se debió a una actitud negligente de la Administración sino de la propia empresa al no estar pendiente de sus notificaciones. Por ello, la decisión de la Administración de entender decaído su derecho a ese trámite está plenamente en consonancia con lo dispuesto en el artículo 76.3 de la LRJAP y PAC.

9. Según el artículo 81.4 c) de la LGP, «una de las obligaciones de los beneficiarios de fondos públicos es realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención». Si, como consecuencia de la actividad de comprobación que debe efectuar la entidad concedente y las actuaciones de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, se descubriera el incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida, procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención y en la cuantía fijada en el artículo 36 de esta misma Ley.

Además de la obligación de reintegro, el no aplicar las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, siempre que no se haya procedido a su devolución sin previo requerimiento, podrá constituir una infracción administrativa de haber mediado dolo, culpa o simple negligencia, resultando compatible la multa pecuniaria que pudiera imponerse con la obligación de reintegro.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 2.º, 13, 36, 38, 59, 70, 76 y 116.**
- **Real Decreto Legislativo 1091/1988 (LGP), arts. 81 y 82.**
- **Ley 67/1997 (LOFAGE), arts. 45 y 53 y disposición adicional decimoquinta.**
- **Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, art. 68.**
- **Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, arts. 1.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º y 13 y disposición adicional segunda.**