

# Competencia y procedimiento para la tramitación de subvenciones y bases de convocatoria

**Julio Galán Cáceres**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa*

*Profesor del CEF.-*

## Enunciado

En los presupuestos generales del Estado se consigna una subvención de fomento en favor de la Comunidad Autónoma de Extremadura con destino a que los propietarios de determinadas fincas rústicas, calificadas como montes, procedan a la reforestación de aquellos, toda vez que por la erosión del terreno se encontraban muy deteriorados. Se determina, al respecto, que la gestión de estos fondos y el procedimiento de subvención se llevará a cabo por el ministerio competente en materia de Agricultura y Montes. El ministro, posteriormente, dictando el acto administrativo correspondiente, desconcentró la competencia en un organismo autónomo del mismo ministerio, cuya presidenta aprobó las bases del procedimiento de subvención el día 4 de enero del año XXX.

Estas bases fueron recurridas el día 1 de febrero del año XXXX en reposición por la Asociación Nacional de Agricultores, debidamente inscrita en el registro correspondiente, cuyas fincas, extendidas por todo el país, tenían la consideración de montes y se encontraban necesitados, igualmente, de reforestación, por idénticas razones. Entre otras razones afirman como argumento del recurso que en las bases no se había referenciado el recurso que cabía contra ellas y que, además, no se determinó en las mismas el procedimiento de concesión, aspecto que luego concretó la convocatoria, siendo el de concurrencia competitiva. El recurso fue presentado por el representante de la misma presencialmente en el registro del organismo. La Administración, el mismo día, le indica que no cabe la presentación presencial y, en idéntico día, la asociación presenta electrónicamente el recurso en el registro electrónico del organismo público.

La convocatoria se efectúa el día 8 de mayo y se concede un plazo de 20 días naturales para la presentación de las solicitudes. El importe de cada subvención será de 3.000 euros hasta la finalización del crédito disponible. La convocatoria es recurrida en alzada

por una persona que era transportista y que carecía de finca rústica alguna con la consideración de montes.

En el procedimiento puesto en marcha tras la convocatoria, se nombró el órgano colegiado a que se refiere la Ley 38/2003, Ley general de subvenciones, para evaluar las solicitudes antes de las propuestas del instructor.

El día 3 de junio, un interesado presenta la solicitud de la subvención que en el trámite oportuno –propuesta de resolución provisional– fue excluido. Ante esa exclusión presenta el oportuno recurso de reposición a los 20 días de la notificación de esa propuesta de exclusión.

Con cada solicitud se había de acompañar una documentación determinada entre la que se encontraba testimonio o copia de la escritura de propiedad de la finca.

Respecto a los diversos solicitantes de la subvención, destacamos:

- a) Uno de ellos comprobó que había extraviado la escritura de propiedad, cuya copia o testimonio fue requerida por la Administración el mismo día en que se efectuó la convocatoria de las ayudas económicas, por lo que se dirigió al Registro de la Propiedad solicitando se le facilitara testimonio de la escritura, pero, llegado el día de vencimiento del plazo para presentar solicitudes, no la había obtenido, por lo que presentó su solicitud sin dicho documento.
- b) A otro solicitante se le requirió para que presentase un documento exigido, pero se niega a ello, argumentando que hacía poco tiempo lo había presentado en el ayuntamiento del municipio de su domicilio y que tiene este derecho de no presentación, en este caso, reconocido por ley.
- c) Otro solicitante, antes de efectuarse la convocatoria, sufrió un accidente de circulación, resultando con heridas muy graves, que determinaron su ingreso en la UCI de un centro médico donde estuvo hasta un día antes de finalizar el plazo para la presentación de solicitudes, en que pasó a una habitación normal. Por esta razón, solicitó a la Administración una prórroga de 5 días para presentar su solicitud.
- d) Otro solicitante adeudaba a la Administración un reintegro de una anterior subvención concedida.
- e) Un solicitante que se le declaró culpable de resolución de un contrato administrativo mediante resolución notificada el día del vencimiento del plazo para presentar la solicitud de subvención fue excluido en la propuesta de resolución provisional.
- f) Otro solicitante presentó, en su momento, como certificación de estar al corriente con la Seguridad Social el mismo certificado presentado cinco meses antes en otro procedimiento de subvenciones.

Durante la instrucción del procedimiento el instructor solicitó dos informes preceptivos, pero no vinculantes, a tenor de la legislación sectorial, el primero, a un órgano perteneciente al ministerio competente en materia de Agricultura y Montes, el segundo, a otro órgano perteneciente a la consejería competente, igualmente, en materia de Agricultura y Montes de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Respecto al primer informe, tras reiterados recordatorios para que se emita el mismo, aquel hace caso omiso y no lo emite. En cuanto al segundo de ellos, fue emitido en tiempo y plazo.

Con posterioridad, e inmediatamente antes de dictar resolución en el procedimiento, la presidenta del organismo autónomo delegó en el gerente la competencia para dictar aquella, aunque con posterioridad revocó la misma.

Dictada, por la presidenta del organismo autónomo, la resolución del procedimiento, fue publicada el día 4 de octubre del año XXX. La misma contenía, exclusivamente, la relación de los solicitantes que obtuvieron la subvención y no hizo constar la desestimación del resto de los solicitantes.

Constatamos las siguientes circunstancias:

- a) A un solicitante no se le notificó la propuesta de resolución definitiva, pero se enteró de que estaba excluido, definitivamente, de la concesión, al publicarse la misma en el BOE. Por ello, interpuso el recurso administrativo pertinente, entre otras razones porque no había recibido notificación alguna.
- b) Respecto a otro solicitante, ni en la propuesta de resolución definitiva ni en la resolución final del procedimiento apareció como beneficiario. El mismo había presentado su solicitud el día 20 de mayo del año XXX, por lo que, transcurridos seis meses desde dicha fecha, entendió otorgada la subvención, lo que hizo saber a la Administración. Ante el no abono del importe de la subvención, en su creencia de que tenía derecho a recurrir, interpone recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.
- c) Otro solicitante, al que la resolución no le concedió la subvención, recurrió en vía contencioso-administrativa la denegación, alegando que una de las bases que regularon el procedimiento y que se le aplicó para denegarle la subvención establecía que los únicos que podían participar en el procedimiento eran los titulares de fincas rústicas enclavadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, no permitiendo la intervención de otros titulares que, como él, tenían fincas análogas con la consideración de montes.

Finalmente, tras la solicitud, se constató que un beneficiario había obtenido la subvención al falsificar un documento esencial que había de acompañarse con la solicitud. Ante

ello, la presidenta del organismo autónomo pone en marcha el oportuno procedimiento de revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho.

Es de hacer constar que un beneficiario subcontrató con un tercero la subvención concedida, sin comunicarlo al órgano concedente, por importe de 1.600 euros.

Cuestiones planteadas:

1. ¿Resulta ajustada a derecho esta subvención prevista en los presupuestos generales en los términos en que el Estado otorga la subvención a la Comunidad Autónoma de Extremadura? Si no fuera así, ¿qué medios de defensa tendría la Comunidad Autónoma?
2. ¿Resulta ajustada a derecho la desconcentración moderada por el organismo autónomo? Si no fuera así, ¿cuál o cuáles serían, en su caso, las consecuencias jurídicas?
3. ¿Era preciso la existencia de algún instrumento jurídico previo con anterioridad al procedimiento de subvenciones, en concreto a la aprobación de las bases y a su convocatoria? Si no existiera el mismo, ¿cómo sería el procedimiento tramitado y sus consecuencias? ¿Resulta ajustado a derecho que el organismo no admitiera la presentación presencial del recurso? ¿Cómo puede haber realizado la Administración el requerimiento de subsanación de la presentación del recurso? ¿Cómo se resolverá el recurso de la asociación de agricultores contra las bases y el de alzada de un particular contra la convocatoria?
4. ¿Actuó conforme a derecho la Administración excluyendo la solicitud presentada el día 3 de junio? ¿Cómo deberá resolverse el recurso de reposición interpuesto? ¿Debe publicarse en diario oficial la concesión de las ayudas?
5. Análisis de ciertas solicitudes:
  - a) ¿Qué puede hacer la Administración respecto al solicitante que extravió el documento que debía presentar?
  - b) ¿Tiene razón el solicitante al que se le requirió para que presente un documento, que se niega argumentando que hacía poco tiempo lo había presentado en el ayuntamiento del municipio de su domicilio y que tiene este derecho de no presentación, en este caso, reconocido por ley?
  - c) ¿Qué debe responder la Administración ante la prórroga pedida por el solicitante que estuvo enfermo?
  - d) ¿Cómo debe actuar la Administración ante el solicitante que adeudaba a la Administración un reintegro de una anterior subvención concedida?
  - e) ¿Debió excluir del procedimiento al solicitante que se le declaró culpable de resolución de un contrato administrativo mediante resolución notificada el día del vencimiento del plazo para presentar la solicitud de subvención?

6. ¿Qué pudo hacer el instructor del procedimiento ante la no emisión del informe preceptivo para la resolución? En su caso, ¿qué consecuencias acarrearía esa no emisión del informe?
7. ¿Es ajustada a derecho la delegación realizada por la presidenta del organismo autónomo en el gerente para resolver este procedimiento?
8. Comente las circunstancias ocurridas con diversos solicitantes:
  - a) A un solicitante no se le notificó la propuesta de resolución definitiva, pero se enteró de que estaba excluido al publicarse la misma en el BOE. Por ello, interpuso el recurso administrativo pertinente, entre otras razones porque no había recibido notificación alguna.
  - b) ¿Interpretó correctamente el silencio administrativo el solicitante del apartado b)? ¿Cómo se resolverá el recurso contencioso interpuesto por el mismo solicitante contra la inactividad de la Administración?
  - c) ¿Es procedente el recurso del recurrente del apartado c) dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de las bases? Si así fuera, ¿que modalidades de recurso podía utilizar?
9. ¿Cómo será la resolución que solo hace constar, de forma expresa, la relación de los solicitantes que obtuvieron la subvención y no hizo constar la desestimación del resto de los solicitantes?
10. ¿Es ajustada a derecho la subcontratación realizada?
11. ¿Resulta ajustado a derecho que la presidenta del organismo ponga en marcha el procedimiento de revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho? Indique todas las consecuencias que podrían derivarse para el que fue beneficiario de esta subvención.

## Solución

1. ¿Resulta ajustada a derecho esta subvención prevista en los presupuestos generales en los términos en que el Estado otorga la subvención a la Comunidad Autónoma de Extremadura? Si no fuera así, ¿qué medios de defensa tendría la Comunidad Autónoma?

El artículo 11 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, señala que:

1. Por razón de su titularidad los montes pueden ser públicos o privados.
2. Son montes públicos los pertenecientes al Estado, a las comunidades autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público.

3. Son montes privados los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad.

En cuanto al ajuste a derecho respecto a los términos en que se prevé la subvención, la Constitución, en su artículo 149.1.23.<sup>a</sup>, señala como competencia exclusiva del Estado la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

Estamos en presencia de lo que se conoce con el nombre de superposición de competencias, en cuanto se da esta situación cuando se superpone un título competencial genérico de intervención del Estado a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aunque esta se califique de exclusiva; por ejemplo, la ordenación general de la economía.

Lo mismo ocurre cuando el Estado tiene competencia sobre las bases o legislación básica o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

En tal supuesto, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que les dé un margen de actuación a las comunidades autónomas para concretar, con mayor detalle, la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas, de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado o un organismo intermediario de esta. Aspectos que no se han respetado en el presente caso, donde el Estado se reserva absolutamente todo lo concerniente a la gestión y al procedimiento de subvenciones, atribuyéndolo, posteriormente, a un organismo autónomo.

Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios subjetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

Respecto a los medios de defensa con que cuenta la comunidad autónoma en este caso, como la determinación de la actividad de fomento y su especificación, se lleva a cabo en una ley que es la de los presupuestos generales del Estado. En principio, no cabe otra opción que, al amparo del artículo 162.1 a) de la Constitución y 31.2 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, que señala que para interponer el recurso de inconstitucional-

dad «para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados y la comunidad autónoma al efecto», interponer dicho recurso.

Entendemos que no sería posible plantear, en un momento posterior, el conflicto entre el Estado y la comunidad autónoma, contemplado en los artículos 62 y siguientes de la LOTC, porque, señala el artículo 67, que «si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad».

2. ¿Resulta ajustada a derecho la desconcentración moderada por el organismo autónomo? Si no fuera así, ¿cuál o cuáles serían, en su caso, las consecuencia jurídicas?

A la figura de la desconcentración se refiere el artículo 8.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público en estos términos: «La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias».

La viabilidad jurídica de esta desconcentración a favor del organismo autónomo no ofrece dudas, porque ha de interpretarse en sentido amplio quién puede recibirla, y, en este sentido, ha de admitirse a los organismos autónomos, como lo demuestra la práctica administrativa en la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas en materia de contratación y subvenciones (así, por ejemplo, el Decreto 8/2021, de 25 de marzo, de desconcentración de competencias en materia de contratación en el ámbito del Organismo Autónomo de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, BOCyL de 26 de marzo de 2021).

Se trataría de una descentralización funcional que consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas solo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Recordar también que la desconcentración supone transferencia de la titularidad de la competencia, sobrepasando el mero ejercicio, como sucede en la delegación. Altera la competencia, que es propia del órgano receptor, excluyendo la de cualquier otro. Por ello tiene carácter organizativo y, finalmente, los actos y resoluciones dictados por desconcentración se imputan al órgano que los ha dictado, de forma que el tratamiento procedimental y procesal se establece en función de este, no del desconcentrante.

Pero la operada en este caso no es ajustada a derecho ya que:

- El artículo 10.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), exige que la misma se realice a través de real decreto del Consejo de Ministros y, en este caso, se ha realizado por el ministro; y
- La desconcentración requiere previsión normativa, no bastaría el acuerdo del órgano competente, por lo que es irrevocable, en tanto no se derogue o modifique la norma de previsión, generalmente reglamentaria. Recordamos que en este caso se hizo mediante acto administrativo.

La consecuencia jurídica sería, en su caso, la invalidez de la desconcentración operada por ser nula de pleno derecho, a tenor del artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC), al haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente y, a su vez, a tenor del artículo 47.1 e), por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Esto supondría que todo lo actuado por el organismo autónomo sería también nulo de pleno derecho, por ser manifiestamente incompetente.

Por ello procedería la revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho, conforme al artículo 106.1 de la LPAC, previo dictamen favorable del Consejo de Estado.

3. ¿Era preciso la existencia de algún instrumento jurídico previo con anterioridad al procedimiento de subvenciones, en concreto a la aprobación de las bases y a su convocatoria? Si no existiera el mismo, ¿cómo sería el procedimiento tramitado y sus consecuencias? ¿Resulta ajusta a derecho que el organismo no admitiera la presentación presencial del recurso? ¿Cómo puede haber realizado la Administración el requerimiento de subsanación de la presentación del recurso? ¿Cómo se resolverá el recurso de la asociación de agricultores contra las bases y el de alzada de un particular contra la convocatoria?

En relación con si era preciso el cumplimiento de algún requisito previo con anterioridad al procedimiento de subvenciones, en concreto a su convocatoria, señalamos que dispone el artículo 8.1 de la LGS que las Administraciones públicas tienen el deber de elaborar un plan estratégico de subvenciones que permita relacionar los objetivos a alcanzar y los efectos que se pretenden conseguir con los costes previstos y su financiación, con el objeto de adecuar, con carácter previo a la concesión de una subvención, las necesidades públicas que se pretenden cubrir.

La exigencia de contar con un plan estratégico de subvenciones se incardina en la obligación legal de que el gasto público responda a los principios de máximo rigor económico,

austeridad, eficiencia en el uso de recursos disponibles, calidad de los servicios prestados y transparencia en la gestión pública.

De este modo, una planificación de las subvenciones facilita la coherencia y la eficiencia de las actuaciones de las Administraciones públicas, y ayuda a evitar posibles solapamientos entre ellas; también facilitará el control de la estabilidad presupuestaria y permitirá al ciudadano conocer la previsión de subvenciones y su distribución en función de las políticas públicas contenidas en los programas de gobierno.

Ahora bien, la exigencia de contar con un plan estratégico de subvenciones no supone en ningún caso la generación de ningún derecho a favor de los potenciales beneficiarios, ya que la naturaleza jurídica del plan se configura como un mero instrumento de gestión de carácter programático que marca las principales líneas de fomento de las actividades de interés general que se van a llevar a cabo en un determinado periodo; dicho de otra manera, el plan carece de valor normativo.

La principal consecuencia es que el incumplimiento del plan estratégico no supone en ningún caso el nacimiento del derecho a exigir indemnizaciones por parte de los potenciales beneficiarios del mismo.

Según el artículo 13 del Reglamento de la LGS, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio

los planes estratégicos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 11 de este Reglamento serán aprobados por el Ministro o Ministros responsables de su ejecución y se remitirán a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y a las Cortes Generales para su conocimiento.

Los planes estratégicos de subvenciones y sus actualizaciones deberán publicarse en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas. La Intervención General de la Administración del Estado deberá dictar las Instrucciones oportunas para la puesta en marcha de dicha publicación.

Por su parte, el artículo 11 del reglamento señala:

1. Se aprobará un plan estratégico para cada Ministerio, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados.
2. No obstante, se podrán aprobar planes estratégicos especiales, de ámbito inferior al ministerial, cuando su importancia justifique su desarrollo particularizado, o planes estratégicos conjuntos, cuando en su gestión participen varios Ministerios u Organismos de distinto ámbito ministerial.

Las consecuencias de la ausencia injustificada del Plan Estratégico de Subvenciones, según la jurisprudencia sentada por la STS de 4 de diciembre de 2012, determina la nulidad de la subvención. Reproducimos un extracto de dicha sentencia:

Así las cosas, la hipotética incertidumbre acerca de si la resolución de la Alcaldía fue precedida o no del plan estratégico de subvenciones requerido en una norma básica, como lo es la de aquel art. 8.1 de la Ley 38/2003 (Disposición final primera de esta), debe resolverse en perjuicio del Ayuntamiento demandado, pues es este, y no la Administración demandante, quien disponía con toda facilidad del medio de prueba idóneo para despejarla (art. 217.1 de la Ley 58/2000 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

En la sentencia de 26 de junio de 2012, consideró el Tribunal Supremo, dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 de la Ley 38/2003 y de la disposición adicional 13.<sup>a</sup> de la Ley 38/2003, que el plan estratégico al que se refiere tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial, cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8.

Por tanto, se debería incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio. La consecuencia de la declaración de nulidad debe ser la de la obligación de devolver las cantidades percibidas (art. 36.4 LGS) si se completa el procedimiento y se paga.

En relación con el recurso de reposición de la asociación de agricultores debemos tener en cuenta que una asociación es una persona jurídica que se constituye mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y que se dotan de los estatutos que rigen su funcionamiento.

Proclamado como derecho fundamental por el artículo 22 de la Constitución española de 1978, el derecho de asociación se desarrolla en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, donde se establece que el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el registro de asociaciones competente, a los solos efectos de publicidad, que solo podrá ser denegado cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la referida ley orgánica.

Señala el artículo 5.2 de la citada ley orgánica:

El acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los Estatutos, habrá de formalizarse mediante acta fundacional, en documento público o privado. Con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena

capacidad de obrar, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos del artículo 10.

Por tanto, a tenor del artículo 14.2 a) estaba obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración. Al presentar presencialmente el recurso, a tenor del artículo 68.4 de la Ley 39/2015, que establece que «la Administración Pública requerirá al interesado para que subsane la solicitud a través de su presentación electrónica [...] [y que] se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación», la Administración actuó correctamente, haciéndoselo saber para que subsanara el defecto de presentación. Como luego se presentó en plazo y forma el recurso, debió tramitarse sin perjuicio de la resolución oportuna.

Como persona obligada a relacionarse electrónicamente, la Administración deberá realizar el requerimiento por medios electrónicos, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 43: mediante comparecencia del interesado (representante de la asociación) en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante o a través de la dirección electrónica habilitada única, previo aviso a la interesada a un dispositivo electrónico o una dirección de correo electrónico. Pero puede ocurrir que la Administración desconozca ese dispositivo o dirección de correo porque la interesada no lo haya indicado en el escrito presentado de forma presencial, por lo que el requerimiento mediante notificación electrónica muy probablemente no será atendido.

En estos casos, la Administración, aun no estando obligada, deberá valorar la oportunidad de realizar el requerimiento en papel al amparo de la previsión del artículo 41.1 b): «Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante».

En cuanto a este procedimiento se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva de subvenciones, puesto que concurren todos los requisitos exigidos en el artículo 2 de la Ley 38/2003, general de subvenciones.

En cuanto al análisis de dicho recurso de la asociación distinguimos:

- Respecto al plazo, al existir un mes para su interposición (art. 123 y 124 LPAC) está en plazo (se publican las bases el día 4 de enero y se recurre el día 1 de febrero).
- En cuanto a su legitimación, la tiene, pues el artículo 4.2 de la LPAC señala que «las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca». Tienen «interés legítimo». No es el mero interés de defensa de la le-

galidad en abstracto que ciertas leyes sectoriales atribuyen a cualquiera mediante la acción pública o popular (urbanismo, costas, etc.). El interés legítimo forma parte del concepto más amplio que hace referencia a las «situaciones jurídicas subjetivas» que derivan del ordenamiento jurídico. De la norma jurídica derivan, para los distintos sujetos que actúan en el comercio jurídico, o bien situaciones de poder (la posibilidad de actuar en un determinado sentido) o situaciones de deber (limitaciones respecto de su libertad de actuar). Se dan, pues, «situaciones jurídicas de poder» y «situaciones jurídicas de deber».

La situación de poder típica es la conocida con el nombre de derecho subjetivo, que es aquella en la que se encuentra el administrado respecto de las normas que han sido inmediatamente dictadas para la tutela de intereses individuales o para la garantía de utilidades sustanciales. Junto a ello, puede haber administrados para los que la observancia o no de las normas de acción por parte de la Administración pública comporte una ventaja o desventaja de modo particular respecto a los demás; se dice entonces que esos administrados son titulares de un «interés legítimo», que no es otra cosa que el interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos administrativos, en la medida en que dicho interés es objeto de protección por el ordenamiento jurídico.

La STS de 11 de octubre de 2004, rec. núm. 5693/2000, señala que:

la matriz de la legitimación radica en la utilidad que obtendría el actor si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, de carácter materia o jurídico, derivado inmediatamente del acto o disposición recurridos, porque aunque no sea suficiente un mero interés por la legalidad ni estar basado en motivos extrajurídicos susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, alejados del interés auténticamente legitimador objeto de protección legal, sí se han reconocido como incluíbles en este concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales.

- En cuanto a la procedencia del recurso, las bases, según el artículo 17.1, se aprueban en la Administración General del Estado, organismos públicos y restantes entidades de derecho público vinculadas o dependientes, se aprueban por orden ministerial de acuerdo con el procedimiento del artículo 24 de la LGS, y previo informe de los servicios jurídicos y de la intervención delegada correspondiente, siendo publicadas en el BOE. No será necesario orden ministerial cuando las normas sectoriales específicas de cada subvención incluyan las bases reguladoras.

Por todo ello, estas bases no fueron aprobadas por órgano competente, ya que lo hizo la presidenta del organismo, por lo que, al tener naturaleza de disposición

general o reglamentaria, las mismas, al amparo del artículo 47.2 de la LPAC, son nulas de pleno derecho y el único recurso procedente era el contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, ya que el artículo 112 señala que «contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa». La competencia del Juzgado Central tiene su respaldo en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que dice que conocen en primera o en única instancia de «los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo i) del apartado 1 del artículo 10».

- Respecto al argumento utilizado, entre otros, referido a la falta de indicación del recurso que procedía contra las bases, carece de razón. Las bases, como ya hemos indicado, tienen la naturaleza de disposición general o reglamentaria, no son un acto administrativo, en cuyo caso, en virtud del artículo 40.1 de la LPAC, se estaba obligado en la notificación o en la publicación a señalar el recurso procedente, órgano para resolver y plazo. En las disposiciones generales o reglamentos no es preciso hacer referencia a esos extremos, entre otros extremos porque son normas jurídicas, fuente de derecho contra las que solo cabe recurso contencioso-administrativo. En este sentido, el artículo 17 de la LGS, referido al contenido de las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, no hace referencia alguna a que deba constar el recurso que cabe contra las mismas, aunque es cierto que las mayoría de ellas contienen un apartado específico referido a la resolución y recurso contra la misma.

El artículo 131 de la LPAC, relativo a la publicidad de las normas señala:

Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

Respecto al otro motivo del recurso, consistente en que en las bases no se había especificado el procedimiento de concesión de las subvenciones, aunque luego se especificó en la convocatoria, tiene razón, ya que el valor de la convocatoria es de acto administrativo y el de las bases, como ya hemos indicado, de disposición general. En el artículo 17.3 b) de la LGS obliga a que el procedimiento que se va a utilizar para la concesión de subvenciones forme parte del contenido de las bases. Y este aspecto es muy importante, porque frente a la convocatoria cabe recurso administrativo y frente a las bases solo cabe recurso contencioso-administrativo.

En conclusión, respecto al recurso de reposición debió ser no admitido al amparo del artículo 116 c) de la LPAC, al tratarse de un acto no susceptible de recurso administrativo.

Respecto al recurso de alzada contra la convocatoria es el procedente, porque el acto administrativo del gerente no ponía fin a la vía administrativa, según el artículo 114 de la LPAC.

Existía un mes para su interposición (desconocemos si lo interpuso en plazo o no, porque nada dice el relato de hechos), pero carecía de legitimación para recurrir porque esa persona, al no ser titular de finca rústica alguna que tuviera la consideración de montes, nada podía obtener con su recurso, ni beneficio ni perjuicio, luego tan solo pretendía la defensa de la legalidad en abstracto y la LGS no reconoce la acción popular en esta materia. Luego el recurso debió ser no admitido, al amparo del artículo 116 b) de la LPAC, por carecer de legitimación el recurrente.

Sin embargo, respecto al fondo de la cuestión, según los artículos 23.2 y 10.1 es órgano competente para la convocatoria el presidente o director del organismo autónomo. Como en este caso han sido aprobadas por el gerente, salvo que hubiera delegación, estamos ante un vicio de anulabilidad, conforme al artículo 48 y convalidable, según el 52, por el superior jerárquico, que será el director o presidente.

Por ello, cabría recurso de alzada contra el acto de la convocatoria del gerente, porque sus actos, en virtud del artículo 114.2 d) de la LPAC, no ponen fin a la vía administrativa. El competente para resolver será el superior jerárquico, a tenor del artículo 121 de la LPA, existiendo el plazo de un mes para su interposición, según el artículo 122.1, a contar, en este caso, desde la publicación del acto, al tratarse de un acto expreso. Pero es de resaltar que, al tratarse de un acto anulable por incompetencia jerárquica (art. 48 LPAC), cabía la convalidación, conforme al artículo 52 de la LPAC.

4. ¿Actuó conforme a derecho la Administración excluyendo la solicitud presentada el día 3 de junio? ¿Cómo deberá resolverse el recurso de reposición interpuesto? ¿Deben publicarse en diario oficial la concesión de las ayudas?

La convocatoria se publicó el día 8 de mayo. Si había 20 días naturales para la presentación solicitudes, el día 29 de mayo vencía el plazo, salvo que este día fuera inhábil, en cuyo caso se prorroga al primer día hábil siguiente. De manera que fue ajusta a derecho la exclusión de este solicitante, que deberá hacerse en la propuesta de resolución provisional.

En relación con el recurso de reposición contra esta exclusión no fue ajustado a derecho, pues el artículo 24.4 de la LGS señala que

una vez evaluadas las solicitudes, el órgano colegiado al que se refiere el apartado 1 del artículo 22 de esta ley deberá emitir informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.

El órgano instructor, a la vista del expediente y del informe del órgano colegiado, formulará la propuesta de resolución provisional, debidamente motivada, que deberá notificarse a los interesados en la forma que establezca la convocatoria, y se concederá un plazo de 10 días para presentar alegaciones.

Continuando, luego, el precepto y apartado indicado que

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.

Por tanto, el recurso debió no ser admitido, al amparo del artículo 116 c), al no ser el acto susceptible de recurso. Y tampoco podríamos aplicar el principio de *in dubio pro actione* que formula el artículo 115.2 de la LPAC cuando afirma que «el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter», pues existían 10 días para hacer las alegaciones y, en este caso, presentó el recurso a los 20 días desde la notificación de la propuesta de exclusión.

Respecto a la publicación, el artículo 18, en el apartado tercero enumera los supuestos en los que no es necesaria la publicación, enumerándose entre ellos cuando los importes individualmente considerados sean de cuantía inferior a 3.000 euros. En este caso, las bases deberán prever la autorización de otros procedimientos que, de acuerdo a especiales características, cuantía y número, aseguren la publicidad de los beneficiarios de las mismas. Aquí, al ser la cuantía de 3.000 euros, es precisa la publicación.

## 5. Análisis de ciertas solicitudes:

- a) ¿Qué puede hacer la Administración respecto al solicitante que extravió el documento que debía presentar?

Según el artículo 23.3 de la LGS, en los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento, con anterioridad a la formalización de la propuesta de resolución. El artículo 23.4 señala

que la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución, se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la declaración, en un plazo no superior a 15 días.

En este caso concreto, el solicitante obró correctamente, pues el mismo día de la convocatoria, en plazo, para presentar la solicitud, enterado de que el documento era obligatorio, al comprobar su extravío trató de solucionarlo pidiendo al registro testimonio del mismo, pero, por causas ajenas a su voluntad, vencido el plazo de presentación, aquel registro no se lo había facilitado. Luego debió acompañar copia de la solicitud del documento que acreditaba que lo hizo en plazo y, en su caso, una declaración responsable y, con posterioridad, antes de la propuesta de resolución, ante el requerimiento de la Administración, en plazo que se le otorgue, no superior a 15 días, presentar el documento.

- b) ¿Tiene razón el solicitante al que se le requirió para que presente un documento, que se niega argumentando que hacía poco tiempo lo había presentado en el ayuntamiento del municipio de su domicilio y que tiene este derecho de no presentación, en este caso, reconocido por ley?

El artículo 23.3 de la LGS señala que

las solicitudes de los interesados acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos 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 Ley 30/1992, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

Hoy es el artículo 53.1 d) de la LPAC que recoge como derecho del interesado el «no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por estas».

También es importante destacar que la mencionada Ley 39/2015 establece en el artículo 28.2 que

los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedi-

miento. Previamente, el interesado deberá expresar su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en su artículo 35 f), entre los derechos de los ciudadanos ya apuntaba el de «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la administración actuante».

Luego, vista la distinta redacción de los preceptos, parece que la Ley 39/2015 extiende este derecho a cuando el documento se encuentra ante cualquier Administración pública.

Para evitar que el ciudadano tenga que aportar el documento, «las administraciones públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto».

Viene en apoyo de estos planteamientos el artículo 155 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, centrado en las transmisiones de datos entre Administraciones públicas: «Cada administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos».

Parece, por tanto, que la Ley 38/2003 es más restrictiva en esta cuestión, y teniendo en cuenta que la Ley 39/2015 es una ley general y la Ley 38/2003 es sectorial o especial podría aplicarse el principio de «la ley especial deroga a la ley general» que significa que el principio de especialidad rige las relaciones internormativas: la ley especial prevalece sobre cualquier otra de igual o inferior rango, desplazando la eficacia de esta última. En aplicación de la regla, la norma con una regulación directa y específica de la materia de la que se trate prevalece sobre cualquier otra (STS, Sala 3.ª, de 28 de febrero de 2001, rec. núm. 559/2000). La interpretación jurisprudencial niega la supletoriedad de la ley general en las cuestiones reguladas directamente por la ley especial. El principio de especialidad resuelve el problema del concurso de leyes o de conflicto aparente de las mismas mediante la aplicación preferente y prioritaria de la norma especial, sin embargo no procederá aplicar la regla cuando la especialidad pueda ser atribuida a las dos leyes o normas en conflicto (STS, Sala 1.ª, de 30 de septiembre de 2010, rec. núm. 670/2007). La jurisprudencia de la Unión Europea ha producido una doctrina homogénea sobre esta regla bajo los siguientes criterios: 1) Solo se aplica a la relación existente entre dos normas en vigor (Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 29 de marzo de 2011, C-352/09 P, ap. 48); 2) está vinculada al principio de seguridad jurídica, al principio de presunción de legalidad y de efecto útil de los actos de la Unión (Sentencia del Tribunal General, Sala Cuarta ampliada, de 21 de marzo de 2012,

asuntos acumulados T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 y T-69/06 RENV, ap. 55); 3) la aplicación del criterio *lex specialis derogat legi generali* adquiere relevancia cuando dos disposiciones persiguen objetivos idénticos y contienen contenidos contradictorios.

Sin embargo, nos inclinamos porque lo dispuesto en el artículo 23.3 de la Ley 38/2003, cuando limita el derecho a no presentar documentos en el procedimiento de subvención que obren en poder de la Administración actuante, no es la interpretación más adecuada por:

- El contenido del derecho fue objeto de ampliación por una Ley posterior respecto a la Ley 38/2003, que fue la Ley 39/2015.
- Esta cuestión no es, propiamente dicho, ninguna especialidad procedimental propia del procedimiento de subvenciones, sino que es una determinación que, en su momento se hizo copiando lo que decía la Ley 30/1992, que ahora cambió su redacción.
- Es la interpretación más favorable al interesado.
- Ha existido un desarrollo de la relaciones interadministrativas con los progresos de las técnicas tecnológicas de información y comunicación que obligan a las Administraciones públicas.
- Finalmente, la introducción o exposición de motivos de la Ley 39/2015 señala, entre otras cuestiones:

De acuerdo con el marco constitucional descrito, la presente Ley regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa [...]; asimismo, destaca la previsión de que solo mediante Ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta norma, pudiéndose concretar reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar [este no es ningún nuevo trámite].

c) ¿Qué debe responder la Administración ante la prórroga pedida por el solicitante que estuvo enfermo?

Deberá denegarla porque el artículo 71 de la Ley 30/1992 señala que en procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva no cabe la prórroga. Por su parte, el artículo 23.4 habla para subsanar defectos de un plazo máximo improrrogable de 10 días.

Pudo nombrar un representante, acreditando la representación, conforme al artículo 5 de la LPAC.

d) ¿Cómo debe actuar la Administración ante el solicitante que adeudaba a la Administración un reintegro de una anterior subvención concedida?

El artículo 13.2 g) de la LGS señala que se está incurrido en causa de prohibición para ser beneficiario de una subvención «no hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones en los términos que reglamentariamente se determinen».

Pero el artículo 21.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS señala que

a efectos de lo previsto en el artículo 13.2 g) de la Ley se considerará que los beneficiarios o las entidades colaboradoras se encuentran al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones cuando no tengan deudas con la Administración concedente por reintegros de subvenciones en periodo ejecutivo o, en el caso de beneficiarios o entidades colaboradoras contra los que no proceda la utilización de la vía de apremio, deudas no atendidas en periodo voluntario.

e) ¿Debió excluir del procedimiento al solicitante que se le declaró culpable de resolución de un contrato administrativo mediante resolución notificada el día del vencimiento del plazo para presentar la solicitud de subvención?

El artículo 13.2 c) de la LGS señala como causa de prohibición para ser beneficiario de una subvención «haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración».

Pese a ello, no debe ser excluido, pues no estaba incurrido, aún, en tal causa de prohibición, ya que el artículo 28 del reglamento referido al alcance y duración de la prohibición cuando derive de la resolución de contratos señala:

1. Cuando la prohibición derive de la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, el alcance y la duración de la prohibición para obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora serán los mismos que los que se acuerden para la prohibición de contratar.

2. La resolución por la que se establezca la prohibición para contratar tal y como se regula en el artículo 19 del Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, deberá pronunciarse también acerca de la prohibición para obtener subvenciones.

En este caso no existía resolución firme, pues la resolución administrativa que le declaró culpable de la resolución del contrato administrativo se le notificó el día del vencimiento

del plazo para presentar la solicitud de la subvención, por lo que al menos disponía de un mes para interponer recurso de reposición contra aquella resolución y dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo.

f) Otro solicitante presentó, en su momento, como certificación de estar al corriente con la Seguridad Social el mismo certificado presentado cinco meses antes en otro procedimiento de subvenciones.

El artículo 88.4 del Real Decreto 887/2006, Reglamento de la LGS, señala que «no será necesario aportar nueva certificación si la aportada en la solicitud de concesión no ha rebasado el plazo de seis meses de validez». De manera que el documento era válido.

6. ¿Qué pudo hacer el instructor del procedimiento ante la no emisión del informe preceptivo para la resolución? En su caso, ¿qué consecuencias acarrearía esa no emisión del informe?

El artículo 24.3 a) de la LGS señala:

3. Las actividades de instrucción comprenderán: a) Petición de cuantos informes estime necesarios para resolver o que sean exigidos por las normas que regulan la subvención. En la petición se hará constar, en su caso, el carácter determinante de aquellos informes que sean preceptivos. El plazo para su emisión será de 10 días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de dos meses.

Cuando en el plazo señalado no se haya emitido el informe calificado por disposición legal expresa como preceptivo y determinante, o, en su caso, vinculante, podrá interrumpirse el plazo de los trámites sucesivos.

No es este el caso, pues el relato de hechos nos dice que no era vinculante. Por otra parte la expresión «determinante» ya ha desaparecido del actual artículo 80.3 de la LPAC.

Según el artículo 22.1 d) de la LPAC,

el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.

Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

Esto es lo que pudo hacer el instructor, suspender el plazo máximo legal para resolver durante un plazo máximo que no exceda de tres meses.

Por otra parte, el artículo 80.3 y 4 de la LPAC establece:

3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

[...]

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

En conclusión, la no emisión del informe pudo dar lugar:

- a) A que no se tuviera en cuenta en la resolución si, tras vencer el plazo para su emisión, se emite.
  - b) La responsabilidad disciplinaria del o de los causantes de la no emisión por incumplimiento de lo previsto en el artículo 29 de la LPAC, al decir que «los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos». Y el interesado puede hacerlo valer en el trámite de alegaciones, donde a tenor del apartado 2 «en todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria».
7. ¿Fue ajustada a derecho la delegación realizada por la presidenta del organismo autónomo en el gerente para resolver este procedimiento?

El artículo 22.1 de la LGS señala:

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. 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.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras.

Por lo tanto, era obligatoria, en principio, la existencia de este órgano colegiado y, efectivamente, en el caso que analizamos existió.

Por su parte, el artículo 24.4 establece que

una vez evaluadas las solicitudes, el órgano colegiado al que se refiere el apartado 1 del artículo 22 de esta ley deberá emitir informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.

El órgano instructor, a la vista del expediente y del informe del órgano colegiado, formulará la propuesta de resolución provisional, debidamente motivada, que deberá notificarse a los interesados en la forma que establezca la convocatoria, y se concederá un plazo de 10 días para presentar alegaciones.

De lo que se puede deducir que el informe de este órgano colegiado era preceptivo por imperativo de la ley.

Por si fuera poco, el relato de hechos señala que se solicitó y se emitió en plazo otro informe preceptivo solicitado. Pues bien, no sería ajustada a derecho la delegación operada en este caso, pues el artículo 9.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, señala que

no constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento las circunstancias de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o un informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver una vez que el correspondiente procedimiento se haya emitido un informe o dictamen preceptivo, cosa que ha sucedido en este caso.

En este caso, el informe preceptivo de la consejería competente en materia de agricultura de la comunidad autónoma fue emitido en tiempo y forma.

## 8. Comente las circunstancias ocurridas con diversos solicitantes:

- a) A un solicitante no se le notificó la propuesta de resolución definitiva, pero se enteró de que estaba excluido al publicarse la misma en el BOE. Por ello, interpuso el recurso administrativo pertinente, entre otras razones, porque no había recibido notificación alguna.

El artículo 24.5 de la LGS señala que

la propuesta de resolución definitiva, cuando resulte procedente de acuerdo con las bases reguladoras, se notificará a los interesados que hayan sido propuestos como beneficiarios en la fase de instrucción, para que en el plazo previsto en dicha normativa comuniquen su aceptación.

Por tanto, a este solicitante no había que notificarle esa propuesta, pues no había sido propuesta para la concesión de la subvención. Bastaba la publicación de acuerdo con el artículo 44.1 b), al tratarse de un procedimiento de concurrencia competitiva.

Por otra parte, esa propuesta es un acto de trámite no cualificado según el artículo 112 (contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta ley. La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento) que dicta el instructor, luego no caber recurso alguno.

Respecto al motivo, entre otros, relativo a la falta de notificación de la propuesta, amén de lo ya dicho de que no había que notificarle, es que no se puede utilizar ese motivo para un recurso pues, aunque la notificación no se hubiere realizado siendo preceptiva, esa falta de notificación se entendería subsanada al interponer el recurso, por lo que ninguna indefensión real o material se produjo.

Por todo ello, ese escrito que denominó «recurso» debe ser interpretado como un escrito de alegaciones, a tenor del principio *in dubio pro actione* recogido en el artículo 115.2 de la LPAC, en el sentido de que «el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter».

b) Respecto a otro solicitante, ni en la propuesta de resolución definitiva ni en la resolución final del procedimiento apareció su nombre. El mismo había presentado su solicitud el día 20 de mayo del año XXX, por lo que, transcurridos seis meses desde dicha fecha entendió otorgada la subvención. Ante el no abono del importe de la subvención, en su creencia de que tenía derecho a recurrir, interpone recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

Interpretó mal tanto el cómputo del plazo para resolver como el sentido del silencio. Así, el artículo 25.4 de la LGS señala:

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.

Por lo tanto, debió entender no concedida la subvención, sin perjuicio de exigir a la Administración que le resuelva y notifique expresamente, porque así lo impone el artículo 21.1 de la LPAC al decir que

la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

En cuanto al recurso que interpuso contra la inactividad de la Administración es del todo improcedente. En este sentido, el artículo 29.1 de la LJCA señala:

Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

En este caso no se da el presupuesto habilitante, en el sentido de que la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en vir-

tud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas. Eso hubiera ocurrido si se le hubiera reconocido la subvención y no se le pagara, pero no ha sido el caso, porque la Administración no se ha pronunciado al respecto. Por lo tanto, su derecho a recurrir a la vía contencioso-administrativa era exigir resolución expresa y, en su caso, recurrir contra una resolución presuntamente desestimatoria.

Por otro lado, tampoco estamos ante el supuesto del artículo 29.2 de la LJCA que señala:

Quando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si esta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78,

pues no existía acto firme alguno ni expreso ni presunto, porque el silencio era desestimatorio

c) Otro solicitante, al que la resolución no le concedió la subvención, recurrió en vía contencioso-administrativa la denegación, alegando que una de las bases que regularon el procedimiento y que se le aplicó para denegarle la subvención establecía que los únicos que podían participar en el procedimiento eran los titulares de fincas rústicas enclavadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, no permitiendo la intervención de otros titulares que, como él, tenían fincas análogas con la consideración de montes.

Respecto a la procedencia del recurso, debemos reiterar que esa especificación territorial de los beneficiarios de la subvención se determinó en la Ley de presupuestos generales del Estado y, por tanto, las bases, en virtud del principio de jerarquía normativa, estaban obligadas a recoger esta determinación. Debió, en su momento, recurrirse, por quienes estuvieran legitimados, la referida ley.

Por otra parte, si fuera un acto administrativo, es cierto que el plazo de dos meses fijado en el artículo 46.1 de la LJCA ya había transcurrido sobradamente, pero las bases tienen valor de disposición general o reglamentaria, de manera que a tenor de lo establecido en el artículo 26 de la LJCA,

1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.

De manera que, transcurrido el plazo para el recurso directo contra esa base podría interponer el recurso indirecto, impugnando un acto dictado en aplicación de una disposición general (la bases), fundando el recurso en la ilegalidad de aquella.

Por su parte, el artículo 27 señala:

1. Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes.
2. Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra esta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.

En este caso, el órgano competente que dictó la resolución fue la presidenta y el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso contencioso-administrativo contra sus actos era el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, pues el artículo 9.1 c) de la LJCA señala que este órgano jurisdiccional es competente

En primera o única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo i) del apartado 1 del artículo 10.

De manera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 27.2 de la LJCA ese Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo sería el competente para conocer del recurso contra el acto de aplicación de la base (resolución del procedimiento) y, estimado el recurso, esa sentencia debería declarar la nulidad de esa base.

En cuanto a las modalidades de recurso contencioso que pudo utilizar eran:

- O bien el recurso contencioso-administrativo ordinario que podría ir por el procedimiento abreviado del artículo 78 si la cuantía no superara los 30.000 euros. (Se pueden utilizar todos los argumentos que se estimen pertinentes sin limitación alguna).
- O bien, el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de las personas, regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA, que es el procedimiento sumario y preferente a que se refiere el artículo 52.2 de la CE para la defensa de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitu-

cional. A diferencia del anterior, solo pueden utilizarse argumentos relativos a la vulneración de los derechos fundamentales de los artículos 14 al 30.1, nunca argumentos de infracción de la legalidad ordinaria (infracciones de derecho administrativo materiales o formales).

- Dictada sentencia firme en cualquiera de esos procedimientos podría, luego, acudir al Tribunal Constitucional, mediante el recurso de amparo por vulneración del artículo 14 de la CE. Este proceso se regula en los artículos 41 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, por lo dicho al principio, el órgano jurisdiccional debió por Auto declarar la no admisión del recurso a tenor de lo dispuesto en el art.51 c) de la LJCA «*por haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación*». También cabría la desestimación porque era obligatorio recoger en las Bases una determinación legal.

9. ¿Cómo será la resolución que solo hace constar de forma expresa la relación de los solicitantes que obtuvieron la subvención y no hizo constar la desestimación del resto de los solicitantes?

El artículo 25.3 exige que se haga constar la relación de los que obtuvieron las subvención y la desestimación del resto de solicitantes, pero en realidad estamos en presencia de un acto tácito para los que no se concede la subvención, porque si no aparecían en la lista como que se les había concedido la subvención, ya podían entender que se les había desestimado.

Evidentemente, la resolución, respecto a los que se desestimó la subvención, debería ser motivada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35 de la LPAC, al menos en su apartado a), que especifica que deben ser motivados «los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos». Por tanto, si esta no motivación causó indefensión real y efectiva, la misma incurre en vicio de anulabilidad del artículo 48 de la LPAC, por constituir una infracción del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, los afectados tenían también la posibilidad de hacer jugar la figura del silencio administrativo desestimatorio, y pasados seis meses desde la convocatoria acudir a la vía contencioso-administrativa (art. 25.6 LGS).

10. ¿Cómo será, desde el punto de vista jurídico, la subcontratación realizada?

El artículo 29 de la LGS señala que la subcontratación la debe permitir la norma reguladora de la subvención, es decir, las bases de la misma, extremo que no nos indica el relato de hechos.

El porcentaje subcontratado no excederá del que se fije en las bases. Lo desconocemos. Si no se fija nada, no excederá del 50 % del importe de la actividad subvencionada. En este caso, excedía porque el importe de la subvención era de 3.000 euros y se ha subcontratado por 1.600 euros. Por tanto, salvo que las bases lo permitieran, esta subcontratación no es válida.

11. ¿Resulta ajustado a derecho que la presidenta del organismo ponga en marcha el procedimiento de revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho? Indique todas las consecuencias que podrían derivarse para el que fue beneficiario de esta subvención.

En principio esa subvención, efectivamente, era nula de pleno derecho, pues el artículo 36.1 de la LGS referido a la invalidez de la resolución de concesión señala que son causas de nulidad de la resolución de concesión: «a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común» –hoy, debe entenderse referido al art. 47.1 de la LPAC–. Los motivos concretos podrían ser dos o bien el e), por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o el f) actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren derechos o facultades sin tener los requisitos para ello.

Pero el artículo 36.5 de la LGS determina que «no procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente».

El artículo siguiente, el 37.1 a), señala que

también procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a esta, en los siguientes casos: a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido.

Por tanto, lo que procedía era poner en marcha el procedimiento de reintegro regulado en los artículos 41 y 42 de la LGS, de los que destacamos:

- El procedimiento de reintegro de subvenciones se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas en el título IV de la LPAC, sin perjuicio de las especialidades que se establecen en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo.
- El procedimiento de reintegro de subvenciones se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de

orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También se iniciará a consecuencia del informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Administración del Estado.

- En la tramitación del procedimiento se garantizará, en todo caso, el derecho del interesado a la audiencia.
- El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en los artículos 21 y 23 de la LPAC.

Si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo.

- La resolución del procedimiento de reintegro pondrá fin a la vía administrativa. Respecto a otras consecuencias que podría conllevar la actuación del beneficiario, falseando un documento para obtener la subvención, serían:
  - Que la Administración comunique a la fiscalía o autoridad correspondiente los hechos por un presunto delito de falsedad documental.
  - Incoar procedimiento sancionador por una presunta infracción administrativa muy grave tipificada en el artículo 58 a) de la LGS que podría conllevar, a tenor del artículo 63.1 a) de la LGS, la sanción de multa pecuniaria proporcional del doble al triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada o, en el caso de entidades colaboradoras, de los fondos indebidamente aplicados o justificados impuesta por el ministro competente en materia de Agricultura, que es adonde está adscrito el organismo autónomo, según el artículo 66.1 a) de la LGS. Finalmente, de acuerdo con el artículo 59 de la LGS «

las sanciones no pecuniarias, que se podrán imponer en caso de infracciones graves o muy graves, podrán consistir en:

- a) Pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos.
- b) Pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de actuar como entidad colaboradora en relación con las subvenciones reguladas en esta ley.
- c) Prohibición durante un plazo de hasta cinco años para contratar con las Administraciones públicas.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas

- Constitución española, arts. 22, 52.2, 149.1 y 162.1.
- Ley Orgánica 2/1979 (del Tribunal Constitucional), arts. 31.2, 41 y 62.
- Ley 29/1998 (de la jurisdicción contencioso-administrativa), arts. 9.1, 26, 27, 29, 51 y 114.
- Ley 38/2003 (general de subvenciones), arts. 2, 8, 10, 13, 17, 22, 23, 24, 25, 29, 36, 37, 41, 42, 59 y 61.
- Ley 43/2003 (de montes), art. 11.
- Ley 39/2015 (LPAC), arts. 4, 5, 14, 21, 22.1, 23, 28, 35, 40, 41.1, 43, 47, 48, 52, 53, 68.4, 80, 106, 112, 114, 115, 116, 123, 124 y 131.
- Ley 40/2015 (régimen jurídico del sector público), arts. 8.2, 9.5 y 155.
- Real Decreto 887/2006 (Reglamento de la Ley de subvenciones), arts. 11, 13, 28 y 88.