

# Planificación y bases reguladoras de las subvenciones

---

**Javier Vázquez Garranzo**

Letrado-Jefe del IB-SALUT

Letrado de la Administración de la Seguridad Social

## 1. EL ESTABLECIMIENTO DE SUBVENCIONES

La Constitución, en sus artículos 31.2 y 103.1, exige que la asignación de los recursos públicos se realice de forma equitativa y eficiente, con sometimiento pleno a la Ley.

La subvención, según la jurisprudencia<sup>1</sup>, se configura tradicionalmente como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general<sup>2</sup>. Con esa actividad administrativa de fomento, la Administración atiende de manera directa e inmediata a lograr el progreso y el bienestar social mediante el otorgamiento de ventajas al sujeto fomentado, generándose a su vez una relación jurídica entre éste y aquélla de naturaleza contractual, una relación sinalagmática en la que la entrega de la cantidad como subvención por la Administración no es expresión de un ánimo de liberalidad, sino que

---

<sup>1</sup> Por todas, SSTS 22-11-2004 (RJ 2004/7548) y 7-4-2003 (RJ 2003, 3541).

<sup>2</sup> Siguiendo la STSJ Navarra de 10-3-1997 (RJCA 1997/2063), «en verdad que debe distinguirse entre la subvención en sentido estricto, dirigida al fomento de la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprendiendo el concepto toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones fiscales, ya con desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción, y la subvención en un sentido más amplio que abarcara a la anterior, y la subvención configurada como un medio de gestión administrativa, como un vehículo de financiación más de los servicios públicos establecidos en favor de entidades u organismos públicos».

encuentra su justificación en la promoción de los fines perseguidos con la misma. Es decir, se comporta la subvención como una atribución dineraria al beneficiario a cambio de que éste adecue el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirva de base a su otorgamiento. Existe, por tanto, carácter condicional en la subvención en el sentido de que su otorgamiento se produce bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión<sup>3</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup> ha señalado que el Estado puede regular las condiciones esenciales de otorgamiento de ayudas donde lo permita su competencia general o básica y, en todo caso, dentro de la ordenación básica del sector para evitar que se sobrepase la cuantía global de fondos afectados y para garantizar la igualdad de posibilidades en la obtención y disfrute por parte de potenciales destinatarios. Por ello habrá de aparecer, en cada caso, razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

De acuerdo con lo señalado en su Exposición de Motivos, el legislador consideró necesario introducir en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), de forma expresa, un conjunto de principios generales que deben inspirar la actividad subvencional, procurando minimizar los efectos distorsionadores del mercado que pudieran derivarse del establecimiento de subvenciones. Asimismo, y tomando como referencia el régimen jurídico de la contratación administrativa<sup>5</sup>, la LGS recoge los principios que han de informar la gestión de subvenciones (igualdad, publicidad, transparencia, objetividad, eficacia y eficiencia), y los requisitos que deben necesariamente cumplirse para proceder al otorgamiento de subvenciones y para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora.

Pero, además, el establecimiento de subvenciones viene condicionado por el Derecho comunitario, porque las políticas internas de mercado deben respetar los principios de economía de mercado y libre competencia. Los Estados miembros tienen la potestad para establecer y para otorgar ayudas, pero con sometimiento a las limitaciones comunitarias, en especial los artículos 87 y 88 del Tratado

<sup>3</sup> Al respecto puede verse SJCCA nº 5 de 11-12-2001 (JUR 2002/76091).

<sup>4</sup> SSTC núms. 13/1992 (RTC 1992/13), 330/1993 (RTC 1993/330), 213/1994 (RTC 1994/213) y 59/1995 (RTC 1995/59).

<sup>5</sup> Actualmente, en especial, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Constitutivo de la Unión Europea (TCE), a los que, sumariamente siquiera, nos referiremos posteriormente.

El establecimiento de subvenciones<sup>6</sup> se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración. Sin embargo, una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente, termina la discrecionalidad y comienza la regla, y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración. Más concretamente, el otorgamiento de la subvención ha de estar determinado por el cumplimiento de todas las condiciones exigidas por la normativa correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y totalmente atentatoria a la seguridad jurídica la discrecionalidad del actuar de la Administración<sup>7</sup>.

Concluiremos este epígrafe, siguiendo a Pascual García, que se plantea la cuestión de si existe, o no, un derecho al establecimiento de subvenciones, a que se cree una subvención. Para el citado autor, *«la respuesta es claramente negativa. En la CE, principalmente en el capítulo tercero del título I, se contienen los principios rectores de la política social y económica, y entre ellos los hay relativos a prestaciones que los poderes públicos deben asegurar a los ciudadanos. Dentro de dichas prestaciones tienen cabida muchas de las líneas de subvención establecidas por la Administración y otras que pudieran establecerse. Ahora bien, tales formulaciones constitucionales no confieren derechos subjetivos al ciudadano frente a la Administración, sino a lo sumo una posición de interés débilmente protegida»*<sup>8</sup>.

## 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

### 2.1. Introducción

La racionalización del gasto público y el cumplimiento de las directrices de política presupuestaria exigen que las Administraciones, mediante un plan estratégico, concreten los objetivos, efectos, plazos, costes, financiación, etc., en materia de subvenciones.

---

<sup>6</sup> Insistimos en que, sujeto a un procedimiento administrativo regido por principios como el de igualdad, publicidad, objetividad, eficacia y eficiencia, es objeto esencial de informes, fundamentalmente de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada, para asegurar el cumplimiento de dichos principios de conformidad con la regulación específica.

<sup>7</sup> SSTC 25/1989, de 3 febrero (RTC 1989/25) y 39/1989, de 16 febrero (RTC 1989/3). SSTS 21-9-1995 (RJ 1995/6617), 17-10-1997 (RJ 1997/7053), 22-11-2004 (RJ 2004/7548), y 14-5-2009 (RJ 2009/5199). SAN 3-5-2002 (RJCA 2003/74); STSJ Madrid 25-1-2005 (JUR 2005/94232); etc.

<sup>8</sup> *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, pág. 119.

Se trata de lograr, en palabras de la Exposición de Motivos de la LGS, «*un incremento de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público subvencional*», y por ello, según la citada Exposición de Motivos y con el fin de mejorar la eficacia, se establece en la LGS «*la necesidad de elaborar un plan estratégico de subvenciones que introduzca una conexión entre los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, con el objeto de adecuar las necesidades públicas a cubrir a través de las subvenciones con las previsiones de recursos disponibles con carácter previo a su nacimiento y de forma plurianual*».

Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado nº 1756/2003, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones<sup>9</sup>, señaló que «*el anteproyecto incorpora este nuevo trámite del Plan Estratégico de Subvenciones, concibiéndolo como el eslabón a través del cual se produce la unión entre la fase de asignación de recursos públicos y la fase de ejecución de las políticas de fomento. Se trata, en resumen, de un instrumento destinado, por una parte, a valorar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y, por otra, a lograr una mayor coordinación entre las distintas líneas de subvenciones individualmente consideradas. El Consejo considera positiva la introducción del Plan Estratégico de Subvenciones, pero entiende que el anteproyecto adolece de cierta indeterminación en la regulación de sus características y requisitos*». Sobre estas indeterminaciones de la LGS volveremos posteriormente, pudiendo adelantarse en este momento que el Reglamento ha paliado en gran medida tales indeterminaciones en la regulación legal de los planes estratégicos.

El plan estratégico, siguiendo a Pascual García, supone «*una aplicación de criterios de buena gestión inspirada en técnicas del sector privado, por cuanto no hace sino trasladar, con las necesarias adaptaciones, al ámbito de la actividad subvencional lo que en términos empresariales se estudia bajo la denominación «análisis estratégico de negocio»*»<sup>10</sup>, y debe preceder tanto a las normas sectoriales de creación de subvenciones como a las bases reguladoras. Para Del Barco la necesidad de elaborar un Plan Estratégico de Subvenciones «*conecta directamente con la inquietud social de conocer qué se hace y qué resultados se obtienen con el dinero público que se materializa a través del gasto subvencional y en qué medida da respuesta a las demandas socio-económicas vigentes*»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Puede consultarse en: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos\\_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2003-1756](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2003-1756)

<sup>10</sup> *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, págs. 102 y 103.

<sup>11</sup> En *VVAA: Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 78.

## 2.2. El artículo 8 LGS

La necesidad de elaborar un plan se contempla en el artículo 8 de la LGS, que señala que *«los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria»*. Del citado artículo 8 se puede inferir:

*2.2.1. El Plan Estratégico se impone, con carácter general y sin excepciones, a todos los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones*

Como es sabido, y de conformidad con su artículo 3, a los efectos de la LGS son Administraciones Públicas la Administración General del Estado las entidades que integran la Administración Local y la Administración de las Comunidades Autónomas. Y a la misma deben ajustarse las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas citadas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas. A mayor abundamiento, el artículo 8 de la LGS es básico conforme a la disposición final 1ª de la Ley<sup>12</sup>.

Esta imposición legal, siguiendo la Exposición de Motivos de la LGS, *«supone un paso más en el proceso de perfeccionamiento y racionalización de nuestro sistema económico, incardinándose en el conjunto de medidas y reformas que se ha venido instrumentando desde que se iniciara el proceso de apertura y liberalización de la economía española»*.

Además, el Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS establece en su artículo 10 dos previsiones:

---

<sup>12</sup> Carece, sin embargo, de carácter básico la disposición adicional decimotercera, según la cual:

*«Los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias tendrán la consideración de Planes Estratégicos de Subvenciones de los regulados en el apartado 1 del artículo 8 de esta Ley siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado.»*

Por tanto, esta prescripción es aplicable directa y únicamente a la AGE y a aquellas Corporaciones Locales sitas en Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en el ámbito del régimen local.

– La Administración General del Estado debe promover, a través de las correspondientes conferencias sectoriales, que las medidas contenidas en los planes se coordinen con las políticas de las demás Administraciones Públicas, debiendo guardar la coherencia necesaria para garantizar la máxima efectividad de la acción pública que se desarrolle a través de subvenciones.

– Los Planes Estratégicos de Subvenciones deben ser coherentes con los programas plurianuales ministeriales en la Administración del Estado previstos en el artículo 29 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>13</sup> y deben ajustarse, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria se determinen para cada ejercicio.

Finalmente debe tenerse en cuenta la reciente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, que tiene como objetivos garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. En lo que aquí importa debemos destacar el artículo 20 cuando, al regular las medidas automáticas de corrección, establece en su apartado 3 que en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

### 2.2.2. *El Plan Estratégico es un presupuesto ineludible para el otorgamiento de subvenciones*

En este sentido, J. R. Fernández Torres, dado que el deber de insertar y programar las subvenciones en el marco de la planificación estratégica es inequívoco, afirma que *«en rigor carecen de soporte legitimador aquellas otras subvenciones que se pretendan conceder, aislada e individualizadamente, al margen del Plan Estratégico que haya elaborado y aprobado cada Administración Pública o entidad instrumental bajo su dependencia»*<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Artículo 29. Programas plurianuales ministeriales.

<sup>14</sup> EN FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (Director): *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, 2005, pág. 268.

No obstante, la planificación no tiene únicamente carácter prospectivo o de futuro, pues, siguiendo al mismo autor, la planificación estratégica de las subvenciones está orientada «no sólo hacia la definición de finalidades y responsabilidades, sino además hacia el señalamiento de plazos y ritmos en su concesión, con el fin de optimizar los recursos públicos destinados a tal fin»<sup>15</sup>. Además, el control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los Planes Estratégicos, conforme a la disposición adicional decimoséptima LGS, es realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, y sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos.

2.2.3. *El Plan Estratégico debe contener los objetivos y efectos que se pretenden con las subvenciones, el plazo necesario para su materialización, los costes previsibles y sus fuentes de financiación*

Ya hemos indicado que el Dictamen del Consejo de Estado número 1756/2003, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, advertía, pese a considerar positiva la introducción del Plan Estratégico de Subvenciones, que la misma «adolece de cierta indeterminación en la regulación de sus características y requisitos. El precepto comentado no determina, por ejemplo, la periodicidad con la que debe elaborarse el mencionado Plan Estratégico, ni el instrumento jurídico que debe utilizarse para su aprobación. [...] En consecuencia, sin perjuicio de efectuar una remisión reglamentaria expresa para introducir una mayor flexibilidad, deberían precisarse algo más en el texto de la Ley las características y requisitos del citado Plan Estratégico; en particular, la periodicidad que debe tener su aprobación, la forma que debe revestir ésta y la eficacia que se atribuye al Plan para el caso, por ejemplo, de que se desee conceder subvenciones no contempladas en éste».

Pues bien, pese a la advertencia, la Ley omite cualquier referencia a la periodicidad con la que debe elaborarse el Plan, la forma jurídica en que debe aprobarse o los efectos del Plan en caso de conceder subvenciones al margen del mismo<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ob. cit., pág. 265.

<sup>16</sup> La aprobación de una subvención al margen de un Plan Estratégico supone infringir el artículo 8.1 LGS, por lo que, en principio y de conformidad con el artículo 63.1 de la Ley 30/1992, nos encontraríamos ante un vicio de anulabilidad, que invalidaría, o podría invalidar, tal actuación administrativa.

Esta indeterminación o vacío de la LGS se ha tratado de cubrir mediante el Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, que en su Preámbulo afirma que el mismo «*aborda la regulación de los Planes Estratégicos de Subvenciones con rigor, pero con la suficiente flexibilidad como para que los órganos de las Administraciones Públicas asuman el valor que, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, supone su adecuada aprobación y seguimiento*».

La sección 1ª del capítulo III del título preliminar del Reglamento (arts. 10 y ss.) está dedicada a los Planes Estratégicos de Subvenciones, que se conciben como un instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones. Según el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, los Planes Estratégicos de Subvenciones «*se configuran como un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*», y el artículo 11 señala como regla general que se debe aprobar 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. 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. Fácilmente puede verse que, a tenor del artículo 11 del Reglamento, en función de su ámbito el Plan Estratégico puede ser **clasificado**<sup>17</sup> como:

a) Departamental o ministerial: que abarcará las subvenciones tanto de los órganos de un Ministerio o Consejería como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados.

b) Especial: de ámbito inferior al ministerial, cuando su importancia justifique su desarrollo particularizado.

c) Conjunto: cuando en su gestión participen varios Ministerios u organismos de distinto ámbito ministerial.

---

<sup>17</sup> Otro criterio de clasificación se da como consecuencia del artículo 12.2 del Reglamento, que permite que el contenido del Plan Estratégico pueda reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en ciertos casos, que veremos posteriormente.

Asimismo, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento, se pueden clasificar según deban, o no, ser objeto de un seguimiento especial por la Intervención General de la Administración del Estado.

Por lo que se refiere a la **competencia para su aprobación**, en el ámbito de la AGE y de conformidad con el artículo 13 del Real Decreto 887/2006, estos Planes Estratégicos 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.

En cuanto al **plazo**, el artículo 11.4 del Reglamento establece que los Planes Estratégicos contendrán previsiones para un período de vigencia de tres años, salvo que por la especial naturaleza del sector afectado sea conveniente establecer un Plan Estratégico de duración diferente. Al no ser un precepto básico, las Comunidades Autónomas pueden establecer un período de vigencia diferente para sus Planes Estratégicos de Subvenciones<sup>18</sup>.

Según el artículo 8, el Plan debe contener los objetivos y efectos que se pretenden con las subvenciones, el plazo necesario para su materialización, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Más concretamente, en desarrollo del artículo 8, el artículo 12 del Reglamento especifica que los Planes Estratégicos tendrán el siguiente **contenido**:

a) Los objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del Plan y que han de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios. Si los objetivos estratégicos afectan al mercado, se deben identificar además los fallos que se aspira a corregir, con los efectos previstos en el apartado 2 del artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

b) Las líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación. Para cada línea de subvención deberán explicitarse los siguientes aspectos:

1º Las áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen las ayudas.

2º Los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación.

3º El plazo necesario para su consecución.

4º Los costes previsibles para su realización y fuentes de financiación, donde se detallarán las aportaciones de las distintas Administraciones Públicas, de la Unión Europea y de otros órganos públicos o

---

<sup>18</sup> En este sentido, COLLADO BENEYTO, P. J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 247.

privados que participen en estas acciones de fomento, así como aquellas que, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, correspondan a los beneficiarios de las subvenciones.

5º El plan de acción, en el que concretarán los mecanismos para poner en práctica las líneas de subvenciones identificadas en el Plan, se delimitarán las líneas básicas que deben contener las bases reguladoras de la concesión (que posteriormente analizaremos), el calendario de elaboración y, en su caso, los criterios de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas para su gestión.

c) El régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. A estos efectos se deben determinar para cada línea de subvención un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

d) Los resultados de la evaluación de los Planes Estratégicos anteriores en los que se trasladará el contenido de los informes emitidos.

No obstante, con el fin de no introducir rigideces innecesarias en el proceso de planificación estratégica, se admite en el RD 887/2006 la posibilidad de reducir el contenido del Plan para determinadas subvenciones. Así, el artículo 12.2 permite que el contenido del Plan Estratégico pueda reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en los siguientes casos:

a) Las subvenciones que se concedan de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones<sup>19</sup>.

b) Las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento ministerial en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública.

<sup>19</sup> «Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

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

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

Los Planes Estratégicos tienen mero carácter programático y por ello su contenido no crea derechos ni obligaciones, y su efectividad queda condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención, atendiendo, entre otros condicionantes, a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. Los Planes se constituyen, en esencia, en un instrumento fundamental para orientar los procesos de distribución de recursos en función del índice de logro de fines de las políticas públicas.

Al **seguimiento de Planes Estratégicos** de Subvenciones se refiere el artículo 14 del Reglamento, estableciendo las siguientes prescripciones:

a) Anualmente se realizará la actualización de los Planes de acuerdo con la información relevante disponible.

b) Cada Departamento ministerial emitirá antes del 30 de abril de cada año un informe sobre el grado de avance de la aplicación del Plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación.

c) Dicho informe, junto con el Plan actualizado, será remitido a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y comunicado por cada Departamento ministerial a las Cortes Generales.

d) La Intervención General de la Administración del Estado realizará el control financiero de los Planes Estratégicos de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimoséptima de la Ley General de Subvenciones<sup>20</sup>.

Además, y con carácter anual, el ministro de Economía y Hacienda, a través de la Orden Ministerial de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, seleccionará los Planes Estratégicos que deben ser objeto de un seguimiento especial por la Intervención General de la Administración del Estado.

Los **efectos del incumplimiento** del Plan Estratégico de Subvenciones se contemplan en el artículo 15 del Reglamento, previendo que si como resultado de los informes de seguimiento emitidos por los Ministerios y de los informes emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado, existen líneas de subvenciones

---

<sup>20</sup> Conforme a la cual, «el control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los Planes Estratégicos a que se hace referencia en el artículo 8 de esta Ley será realizado por la Intervención General de la Administración del Estado y sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos».

que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, podrán ser eliminadas.

2.2.4. *El Plan Estratégico está supeditado en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria*

Los objetivos de estabilidad presupuestaria se encontraban, inicialmente, definidos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que vino a otorgar seguridad jurídica y continuidad en la aplicación a los principios inspiradores de la consolidación presupuestaria, definía la envolvente actividad financiera del sector público e introducía cambios en el procedimiento presupuestario para mejorar sustancialmente tanto la transparencia en la elaboración, ejecución y control del presupuesto como la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual orientado por los principios de eficacia, eficiencia y calidad de las finanzas públicas. Una vez definido por dicha Ley el marco general del equilibrio presupuestario y establecido un techo de gasto para el Estado –que le impide gastar más y le impele a gastar mejor–, era necesario, según la Exposición de Motivos LGS, «descender a una esfera microeconómica para trasladar los principios rectores de la Ley de Estabilidad Presupuestaria a los distintos componentes del presupuesto», que es lo que sucede en la LGS.

De acuerdo con el hoy derogado Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria<sup>21</sup>, se entendía por estabilidad presupuestaria:

1.<sup>22</sup> La situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuen-

<sup>21</sup> Artículos 2, 3 y 19.

<sup>22</sup> Respecto a:

– La Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos vinculados o dependientes de aquella que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

– La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquella que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

tas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas.

2.<sup>23</sup> La situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

3.<sup>24</sup> La situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales<sup>25</sup>, o la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales<sup>26</sup>.

4.<sup>27</sup> La posición de equilibrio financiero.

En la actualidad, de forma más sencilla, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural (art. 3.2) y en relación con el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones Públicas, se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero (art. 3.3).

### 2.3. La corrección de fallos del mercado

De entre los objetivos del Plan Estratégico, la corrección de fallos del mercado es prioritario en la política de otorgamiento de subvenciones. Al respecto, el apartado 2 del artículo 8 indica que «cuando los

---

<sup>23</sup> Respecto a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

<sup>24</sup> Respecto a las entidades locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquellas que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

<sup>25</sup> De entre las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las entidades locales representadas en ella, establece cada año aquellas que, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria así entendido. En caso de no recibirse propuesta en la Comisión Nacional de Administración Local, las entidades a que se refiere este apartado se determinarán por el gobierno.

<sup>26</sup> El resto de las entidades locales no contempladas anteriormente.

<sup>27</sup> Respecto al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales y no comprendidos anteriormente.

*objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados, y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores».*

El artículo 8.2 LGS reproduce, esencialmente, los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Estocolmo<sup>28</sup>, en el que las conclusiones 20ª y 21ª de la Presidencia establecen que «deberá reducirse el nivel de ayudas públicas en la Unión Europea y dotar de mayor transparencia al sistema», debiendo los Estados miembros «demostrar una tendencia a la baja de las ayudas públicas en relación con el PIB para 2003, teniendo en cuenta la necesidad de desviar la ayuda hacia objetivos horizontales de interés común, incluidos los de cohesión».

Para Pascual García, este principio (la corrección de fallos del mercado y efectos mínimamente distorsionadores) es una prolongación del señalado en el artículo 8.1, «que opera en el momento de concretar los objetivos... Tras este principio hay una exigencia constitucional, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 C.E.), y una exigencia de Derecho comunitario: la libre competencia dentro del mercado común (art. 87 TCE); por tanto, serán vinculantes no sólo cuando las subvenciones se crean o establecen mediante normas reglamentarias, sino también cuando derivan de normas de rango legal»<sup>29</sup>. Por eso, afirma Del Barco, «una línea de subvenciones públicas que no respete el principio de igualdad puede vulnerar el derecho a la libertad de empresa, pues puede situar a determinados empresarios en ventajosas condiciones de competencia frente a otros que, de otro modo, se verían impedidos o limitados en el ejercicio de tal derecho reconocido en el referido artículo 38CE»<sup>30</sup>.

En definitiva, como indica J. R. Fernández Torres, la LGS hace suya «la creciente sensibilización de las instituciones comunitarias hacia los incentivos económicos que afectan al funcionamiento natural del mercado y que pueden en su caso distorsionar de forma grave el mecanismo de la libre competencia en estricto acatamiento, pues, de los ineludibles mandatos europeos»<sup>31</sup>. Este mismo autor señala, asimismo, que la prescripción

<sup>28</sup> Días 23 y 24 de marzo de 2001. Dichos compromisos se renovaron en el Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002 (conclusión 18ª); Consejo Europeo de Bruselas, de 20 y 21 de marzo de 2003 (conclusión 26ª); etc.

<sup>29</sup> Régimen jurídico de las subvenciones públicas, 4ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, pág. 102.

<sup>30</sup> En VVAA: Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 80. Asimismo se refiere a los principios constitutivos de la Unión Europea y a las competencias de la Comisión en orden a evitar que se falsee o amenace la competencia.

<sup>31</sup> Ob. cit., pág. 277. Donde se remite, en este punto, a la Comunicación de la Comisión sobre la «Revisión 2002 de la estrategia para el mercado interior. Cumplir las promesas», COM (2002) 171 final, de 11 de abril de 2002.

del artículo 8.2 LGS se incardina con los principios constitucionales de igualdad y de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, citando a título ilustrativo la STC 64/1990, de 5 de abril, conforme a la cual:

*Cabe, por consiguiente, que la unidad de mercado se resienta a consecuencia de una actuación autonómica que, en ejercicio de competencias propias, obstaculice el tráfico de industrias. Así habrá de suceder cuando se provoque una modificación sustancial, geográfica o sectorial, del régimen de traslado en o para determinadas zonas del territorio nacional; se generen barreras financieras en torno a alguna de ellas, o se desvirtúen artificialmente, con el concurso de factores externos al mercado, la igualdad de medios y posibilidades de desplazamiento de las industrias que concurren en el mismo espacio económico. Y ello no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo en condiciones básicas de igualdad, sino **también mediante medidas de naturaleza graciable y acogimiento voluntario como ayudas, subvenciones u otro tipo de auxilios**, que, en el marco de la actual Administración prestacional, adquieren, junto a su tradicional configuración como medios de fomento, promoción y protección empresarial, una innegable virtualidad de instrumentos de intervención económica, de los que **puede llegar a hacerse un uso incompatible con las exigencias del mercado único** por propiciar, en mayor o menor grado, la disociación en ciertas zonas o sectores de reglas económicas que han de permanecer uniformes.*

Como hemos visto, el artículo 12 del Reglamento, al regular el contenido de los Planes Estratégicos señala que los mismos deben establecer los objetivos estratégicos; describir el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del Plan, y estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios. Cuando los objetivos estratégicos afecten al mercado, se deben identificar además los fallos que se aspira a corregir, con los efectos previstos en el apartado 2 del artículo 8 de la Ley General de Subvenciones.

### 3. BASES REGULADORAS

#### 3.1. Introducción

El origen de las bases reguladoras lo encontramos en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, cuya disposición adicional decimosexta establecía que las ayudas y subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que no tuvieran en los mismos asignación nominativa lo serían con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión, y que, a tal efecto, por los

Ministerios correspondientes se establecerían caso de no existir, y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas normas reguladoras de la concesión<sup>32</sup>.

Ya hemos señalado que en el artículo 9 LGS se regulan los requisitos para el otorgamiento de subvenciones, estableciendo los párrafos 2 y 3 lo siguiente:

«2. Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta Ley.

3. Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el Boletín Oficial del Estado o en el diario oficial correspondiente.»

Es meridianamente claro, por tanto, que un requisito esencial de toda subvención<sup>33</sup> es la aprobación y publicación de sus bases reguladoras, dándose así cumplimiento al principio de legalidad y al principio de seguridad jurídica. Y no es ocioso insistir en que el artículo 8.3 de la LGS establece que la gestión de las subvenciones debe realizarse de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Como ha manifestado la jurisprudencia, en materia de subvenciones hay que atenerse a los términos de la norma que los crea y regula<sup>34</sup>, y que si bien el establecimiento de las subvenciones se encuentra dentro del marco de la potestad discrecional de la Administración lo cierto es que, una vez anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla, y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración<sup>35</sup>. Más concretamente, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica<sup>36</sup>; y cuando ni siquiera se estable-

---

<sup>32</sup> Como precedente esencial también debemos citar el artículo 81.6 del TRLGP (Real Decreto Legislativo 1091/1988).

<sup>33</sup> Al tratarse de un artículo básico, excepto, el párrafo *d*) del apartado 4, es aplicable a todas las Administraciones Públicas. La regulación específica en el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, se encuentra en el artículo 17 de la LGS.

<sup>34</sup> SSTS 17-7-1998 (RJ 1998, 6098); 9-5-1997 (RJ 1997/4187).

<sup>35</sup> SSTS 3-3-1993 (RJ 1993, 2094); 21-9-1995 (RJ 1995/6617); 17-10-1997 (RJ 1997/7053); 22-11-2004 (RJ 2004/7548); y 14-5-2009 (RJ 2009/5199). STSJ Madrid 25-1-2005 (JUR 2005/94232); etc.

<sup>36</sup> SAN 24-9-2001 (RJCA 2001/1302); STSJ Madrid nº 687/2005, de 14 julio (JUR 2005/205156).

cen unas reglas que permitan examinar la discrecionalidad ni los elementos reglados que han de presidir el establecimiento de cualquier ayuda pública se produce una actuación contraria a derecho<sup>37</sup>. Asimismo, el administrado, al solicitar una subvención económica, medida de fomento que los Poderes Públicos establecen en determinado sector de interés general, se somete necesariamente a las condiciones jurídicas y económicas impuestas para la concesión de la misma<sup>38</sup>. Literalmente, la STS 2-4-2004 (RJ 2004/1856) señala que *«en todo caso, tal y como ha reiterado la Jurisprudencia del TS y del T. Constitucional (SSTS Sala 3ª de 3-3-1993 [RJ 1993, 2094], de 07-7-1995 [RJ 1995, 5973] y de 21-9-1995 [RJ 1995, 6617], y SST Const. 25/1989, de 3-2 [RTC 1989, 25], y 39/1989, de 16-2 [RTC 1989, 39]), si bien el establecimiento de la subvención se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración, en cambio su otorgamiento y Reglamento concreto queda sujeto a las reglas y bases establecidas en la normativa que la regula. Es decir, que habremos de estar a las bases reguladoras de la correspondiente subvención para determinar los márgenes de apreciación que la Administración haya podido reservarse en orden al otorgamiento o denegación de la subvención, pues lo contrario resultaría arbitrario y atentatorio al principio de seguridad jurídica. De modo que, en definitiva, establecida la subvención será su regulación concreta la que determinará el margen de discrecionalidad con que cuenta la Administración en su otorgamiento o denegación»*.

Por tanto, las bases reguladoras de las subvenciones tienen una doble función. Por un lado, fijan los criterios objetivos y racionales que permitan seleccionar a los beneficiarios de las mismas de forma justificada, objetiva y razonable. Por otro, establecen las normas que regulen el contenido de la relación jurídica subvencional en lo que no establezca la LGS (o exceptuando lo que esta establezca si así lo permite la misma). Tal como afirma Del Barco, *«las bases reguladoras determinan el establecimiento de la subvención y constituyen el elemento esencial que conforma su régimen jurídico singular»*<sup>39</sup>, y *«en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, las bases tienen un valor subordinado de la LGS, que puede adoptar elementos normativos nuevos siempre que no entren en contradicción con ella. En otro caso daría lugar a su nulidad radical por mor del principio de jerarquía normativa, recogido en el artículo 9 de la CE»*<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> STSJ Burgos 27-1-2003 (RJCA 2003/2).

<sup>38</sup> STSJ Andalucía, Granada, nº 990/2002, de 29 julio de 2002 (RJCA 2002/869).

<sup>39</sup> En VVAA: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 90.

<sup>40</sup> Ob. cit., pág. 144.

### 3.2. Naturaleza jurídica de las bases reguladoras

Las bases reguladoras tienen naturaleza reglamentaria con carácter general. En el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, según el artículo 17 LGS, los ministros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión, que se aprobarán por orden ministerial de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>41</sup>, y previo informe<sup>42</sup> de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>43</sup>.

El Dictamen del Consejo de Estado nº 1756/2003, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, señaló que *«debería valorarse la posibilidad de introducir una excepción a esta regla de aprobación de las bases reguladoras por simple Orden ministerial, de tal forma que, cuando se trate de subvenciones de cuantía especialmente importante, dichas bases deban ser aprobadas por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros»*. Sin embargo, la LGS establece de forma unívoca que las bases reguladoras se deben aprobar, en el ámbito de la AGE, mediante Orden ministerial<sup>44</sup>.

A diferencia de las bases reguladoras, la convocatoria<sup>45</sup>, que desarrolla el procedimiento para la concesión de las subvenciones y se regula en el artículo 23 de la LGS, es un acto administrativo plúrimo. La diferencia entre acto administrativo y reglamento es, de forma sumaria, que este último tiene un carácter normativo, general y abstracto, no referido a destinatarios concretos, y crea o innova

<sup>41</sup> Artículo 24. Del procedimiento de elaboración de los Reglamentos.

*Vid.* asimismo SSTS 30-4-2010 (JUR/2010/162070); 24-2-2010 (RJ/2010/1559); 24-11-2009 (RJ/2010/1822); 21-10-2009 (RJCA/2009/786); 21-10-2009 (RJCA/2009/851); 19-5-2009 (RJ/2009/4628); 8-5-2009 (RJ/2009/3244); 12-2-2002 (RJ 2002/2562); etc.

<sup>42</sup> Respecto a la necesidad, o no, de Dictamen del Consejo de Estado, pueden verse las SSTS 16-7-1996 (RJ 1996/6428); 28-1-1997 (RJ 1997/534); 19-6-2000 (RJ 2000/6242); 12-2-2002 (RJ 2002/2562); etc.

<sup>43</sup> En el ámbito de las Comunidades Autónomas se publicará en el correspondiente diario oficial, y en el de las entidades locales, en su caso, en el *Boletín Oficial de la Provincia*.

<sup>44</sup> No obstante, en caso de concesión directa prevista en el artículo 22.2.c) de la LGS, se aprobarán mediante Real Decreto (art. 28.2 LGS).

<sup>45</sup> *«Son las bases de la convocatoria para el otorgamiento de subvenciones, en consecuencia la más próxima manifestación del principio de legalidad que informa la relación subvencional, y que vinculan tanto a la Administración como al solicitante-beneficiario»* (STSJ Andalucía, Sevilla, de 22-11-2001, RJCA/2002/140).

derecho (el acto administrativo sólo lo aplica). El régimen jurídico de uno y otro son distintos en aspectos esenciales, como el procedimiento de elaboración, el régimen de impugnación, la eficacia, etc. Siguiendo la STSJ Galicia nº 251/2010, de 9 de marzo (JUR 2010/132119), *«lo decisivo para conocer si estamos ante un acto o una norma se encuentra en el contenido material que trasciende a la actuación administrativa, es decir, que sólo nos hallaremos ante una norma si se está ante una ordenación o regulación abstracta destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad absolutamente indeterminada de casos concretos y no ante un mandato o decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios delimitados potencialmente y unos efectos claramente determinados, porque este supuesto solamente se podrá calificar de acto y no de norma»*. Y, desde una óptica finalista, la sentencia indica que *«para calificar de disposición general una actuación administrativa es menester que aquélla tenga una finalidad normativa y se integre en el ordenamiento jurídico, mientras que los actos administrativos como las Órdenes mencionadas, por el contrario, ya tengan por destinatario una o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen una finalidad particularizada (STS de 15 de noviembre de 2005)»*.

Por su parte, la STS de 7 junio 2001 (RJ 2001/6235)<sup>46</sup> afirma que *«la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativos no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o, dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el Derecho subjetivo existente, máxime cuando [...] se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos»*. Y la STS de 9 marzo 2001 (RJ 2001/1708) señala que *«lo fundamental es decidir si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento –acto ordenado– que agota su eficacia, o si, por el contrario, se trata de un instrumento ordenador que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo y exigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción»*.

<sup>46</sup> Pueden verse también la SAN de 24 junio 2005 (RJCA 2005/983); STSJ Islas Canarias, Las Palmas, nº 226/2002 de 5 abril (RJCA 2002/1204); etc.

Por otro lado, de forma menos tajante, la STSJ Cataluña, 25 de abril 2005 (JUR 2006/52331), siguiendo su propia Sentencia 838/2002, de 12 de julio (JUR 2002/278883), afirma, respecto a una Orden reguladora de las acciones a promover por Dirección General de Empleo, que *«su naturaleza jurídica podríamos clasificarla, en adecuada sistemática jurídica, de híbrida al participar de elementos que podría encuadrarla entre las normas jurídicas, pero también de otros que la colocarían claramente entre los actos administrativos destinados a una pluralidad de sujetos. Naturaleza jurídica esta ecléctica de las Órdenes de convocatoria de subvenciones públicas no excepcional en nuestro Derecho. Basta pensar en aquellas otras convocatorias públicas: las de oposiciones o concursos»*<sup>47</sup>.

Doctrinalmente, en palabras de Pascual García, las diferencias *«son patentes, tanto si se atiende al procedimiento de elaboración como a su contenido. La norma aprobatoria de las bases complementa y desarrolla la Ley... no es un acto meramente aplicativo, sino innovador del ordenamiento, susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos. Contrariamente, la convocatoria, aunque su contenido se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, es un acto ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como aplicación del mismo; en definitiva, es un mero acto administrativo y, como tal, se agota en su cumplimiento... Naturalmente las diferencias se oscurecen en los casos en que, con una técnica inadecuada, en una misma Orden ministerial se contienen las bases y la convocatoria, debiendo tenerse presente, en todo caso, que la LGS únicamente permite la acumulación en supuestos excepcionales»*<sup>48</sup>. En efecto, no obstante esta distinción, debe señalarse que la propia LGS, en su artículo 23.2.a), permite, en atención a la especificidad de las bases reguladoras, que en la propia convocatoria se incluyan las mismas. Esta excepción a la regla general, que obliga a que el contenido de la convocatoria incluya, necesariamente, indicación de la disposición que establezca las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, puede plantear dificultades de distinción en el ámbito de la AGE, donde la misma Orden ministerial puede contener, insistimos en que en caso de especificidad de las bases reguladoras, éstas y la convocato-

<sup>47</sup> Afirma además que, *«aceptadas las bases de la convocatoria por el que a ella concurre, la entidad «P., S. L.» en este caso, para obtener una de las ayudas en la misma previstas y regladas, mal puede ir ahora contra aquellos actos propios venire contra facta propria non licet, después que le han sido denegadas una parte de las ayudas solicitadas, impugnando aquellas bases en las que, por demás, los vicios que señala la actora en modo alguno serían determinantes de nulidad de pleno derecho...»*.

<sup>48</sup> Régimen jurídico de las subvenciones públicas, 4ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, pág. 75.

ria<sup>49</sup>. Asimismo, esta excepción hace estimar a Collado Beneyto «*que la LGS tácitamente está distinguiendo entre lo que serían las bases reguladoras generales, que tendrían carácter normativo porque tendrían vocación de permanencia e innovarían el ordenamiento jurídico, y las bases reguladoras singulares, que se aprobarían mediante acto administrativo general al limitar su eficacia a uno o varios ejercicios concretos y tener carácter ordenado...*»<sup>50</sup>.

Finalmente, otra peculiaridad se prevé en el artículo 17.1 de la LGS cuando permite que no sea necesaria la promulgación de Orden ministerial cuando las normas sectoriales específicas de cada subvención incluyan las citadas bases reguladoras con el contenido mínimo previsto en la norma, al que nos referimos a continuación.

### 3.3. Contenido mínimo de las bases reguladoras

Al tema se refiere el artículo 17.3 LGS, exigiendo que la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concrete, como mínimo, los siguientes extremos<sup>51</sup>:

#### 3.3.1. La definición del objeto de la subvención<sup>52</sup>

Se trata de determinar el proyecto, la acción, conducta o situación financiada que debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Esta determinación es esencial y fundamental, pues el resto son complementarias de la misma y están destinadas a garantizar su efectivo cumplimiento. Téngase en cuenta que la convocatoria de la misma debe contener, entre otros y de conformidad con el artículo 23.2.c) de la LGS, el «*objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención*».

---

<sup>49</sup> Lo que, como señala la generalidad de la doctrina, no sucederá con los organismos públicos (al corresponder, ex artículo 10 LGS, al director o presidente la competencia para convocar, mientras que corresponde al ministro la aprobación de las bases); ni con las entidades locales (pues las bases reguladoras «*se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones*», según el artículo 17.2 LGS). En el caso de las Comunidades Autónomas, les corresponde a las mismas elegir el instrumento normativo adecuado.

<sup>50</sup> COLLADO BENEYTO, P. J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 387.

<sup>51</sup> No obstante, la propia LGS amplía el contenido de las bases reguladoras en supuestos específicos y concretos. Así, en los artículos 12.1, 13.1 y 2, 15.1, 18.3, 19.1 y 4, 22.1, 23.4, 24.3, 27, 29.2 y 7, y 31.4, 6 y 7.

<sup>52</sup> Esta previsión tiene carácter básico.

En palabras de J. R. Fernández Torres *«la vocación finalista de las subvenciones conlleva la especificación de los términos y las características de la actividad subvencional, así como los compromisos, obligaciones, límites y condiciones que deben hacer suyos sus beneficiarios. De este modo, el legislador busca asegurar el cumplimiento de los principios de eficacia en la observancia de los objetivos fijados por la Administración otorgante y de eficiencia en la asignación y utilización de los fondos públicos»*<sup>53</sup>. Y, para Del Barco, *«su explicitación viene a clarificar y concretar de forma precisa la naturaleza de la actividad subvencional y las condiciones, obligaciones y compromisos que se asumen por los beneficiarios con su otorgamiento, constituyéndose en una garantía esencial tanto para la Administración como para los beneficiarios»*<sup>54</sup>.

### 3.3.2. *Los requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y la forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes*<sup>55</sup>

Al respecto debe tenerse en cuenta, de acuerdo con el artículo 11 de la LGS, dos especialidades, a las que se remite el propio artículo 17.3 de la LGS. Por un lado, que si el beneficiario es una persona jurídica, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios, siempre que así se prevea en las bases reguladoras. Por otro, que cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deben hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

Los requisitos<sup>56</sup> que deben reunir los beneficiarios<sup>57</sup> se regulan en el artículo 13 LGS, únicamente queremos señalar que la justificación

<sup>53</sup> Ob. cit., pág. 315.

<sup>54</sup> En VVAA: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 151.

<sup>55</sup> Esta previsión tiene carácter básico.

<sup>56</sup> Sobre este tema pueden verse, Garcés Sanagustín, M., y Palomar Olmeda, A. (coordinadores): *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, págs. 331 y ss., Aranzadi, 2011.

<sup>57</sup> Su incumplimiento no puede presumirse. Al respecto puede verse la STSJ Galicia de 31-3-1998 (RJCA 1998/784) conforme a la cual, *«establecido en la convocatoria que las personas naturales o jurídicas que pretendiesen el otorgamiento de subvención habrían de carecer de ánimo de lucro en su actuación, no puede denegarse la subvención por la única razón de no reunir este requisito si no es mediante la cumplida demostración de que*

por parte de las personas o entidades de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, indicadas en los apartados 2 y 3 del artículo 13 de la LGS, podrá realizarse mediante testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, o certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa o notario público. En este sentido, el Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, en su artículo 26 afirma que en los casos no previstos en los artículos anteriores el beneficiario o la entidad colaboradora acreditarán que no están incurso en ninguna de las prohibiciones previstas en el artículo 13 de la Ley mediante la presentación de declaración responsable ante el órgano concedente de la subvención.

La forma y el plazo<sup>58</sup> de presentación de las solicitudes deben estar determinados por la Orden aprobatoria de las bases reguladoras,

---

*la persona solicitante tiene ese ánimo. El ayuntamiento demandado ha dado por demostrado, o, mejor dicho, ha dado el mismo tratamiento que si estuviese demostrado que la recurrente tiene ánimo de lucro a una presunción de ello por las simples circunstancias de encontrarse afiliada como empresario a la Seguridad Social y de alta también en el Impuesto de Actividades Económicas. Para que esta presunción pudiese considerarse como hecho cierto sería preciso, aplicando los principios sobre prueba que se contienen en el Código Civil (art. 1253), que entre el hecho demostrado (alta en la Seguridad Social y en el Impuesto) y el que se pretende deducir (ánimo de lucro) existiese un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, que es condición que no se cumple en este caso, porque el sometimiento al régimen de Seguridad Social como empresa o empleador alcanza a todos aquellos que utilicen trabajo ajeno retribuido, lo que puede ser necesario para realizar actividades de pura beneficencia, y la sujeción al Impuesto de Actividades comprende algunas que por su contenido tanto pueden prestarse por un precio, con ánimo de lucro, o gratuitamente con espíritu de pura liberalidad (enseñanza, asistencia a niños, enfermos, ancianos, etc.), y si bien es verdad que en este último caso, como alega la parte demandada, esas actividades se realizan gratuitamente se benefician de una exención, no puede concluirse que el hecho de no estar acogido a ella acredite la existencia de ánimo de lucro. Por consecuencia, la presunción apreciada por la Administración demandada queda reducida a una simple sospecha que justifica y determina la conveniencia de mayor investigación de los hechos a que se refiere, pero no permite la adopción de una decisión que dé por probado el hecho de que se trate».*

<sup>58</sup> La STSJ Madrid nº 207/2006, de 26 septiembre (JUR 2007/87182), permite la ampliación del plazo, señalando que «no puede hablarse de una aplicación retroactiva de la citada Orden, que por cierto no es una disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales (art. 9.3 CE), ya que se trata de una mera modificación de la regulación de estas ayudas que se aplica a las solicitudes del propio ejercicio, previendo la ampliación de su plazo de presentación y dando oportunidad la Administración a los anteriores solicitantes para acomodar, en su caso, su solicitud a dicha modificación, respetando además la antigüedad de tales solicitudes precedentes.

*El recurrente no puede válidamente pretender la congelación de la normativa de tales ayudas (STC 97/90 [RTC 1990, 97] y concordantes, sobre la petrificación del ordenamiento jurí-*

pero será la correspondiente convocatoria la que concrete, en cada caso, los requisitos de solicitud de la concesión y la forma de acreditarlos, de acuerdo con el artículo 23 LGS.

### 3.3.3. *Las condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas*<sup>59</sup>

A las mismas se refiere el apartado 2 del artículo 12 de la LGS, que permite considerar entidades colaboradoras los organismos y demás entes públicos, las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones Públicas, organismos o entes de derecho público y las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las demás personas jurídicas públicas o privadas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan.

Las bases reguladoras deberán concretar la aptitud técnica, económica, profesional, financiera, etc., según la naturaleza y objeto de la subvención, que deben justificarse para ser beneficiario de la subvención<sup>60</sup>. Así, por vía de ejemplo, es perfectamente razonable que la

---

*dico), siendo así que la modificación de la Orden se aprueba incluso antes de 30-4-01 (aun cuando se publique con posterioridad), fecha en que se producía la finalización del plazo de solicitud de las ayudas para ensayos a finalizar en el propio ejercicio de 2001, conforme a la redacción precedente del citado artículo 6 de la norma, siendo así además que, respecto de los ensayos a finalizar en el ejercicio siguiente, el plazo de solicitud finaba a 30-11-01».*

<sup>59</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

<sup>60</sup> Al tema se refiere la interesante STSJ Comunitat Valenciana 17-10-2001 (JUR 2002/39413) cuando establece que «el normador, en uso de la antedicha discrecionalidad a la hora de regular subvenciones y en concreto para elaborar los requisitos precisos para el acceso a la subvención, puede, como es el caso, introducir fórmulas genéricas que impongan como requisito el cumplimiento de la legalidad por parte del solicitante, en concreto, «las obligaciones que la legislación específica les imponga». Obviamente, también podría el normador concretar el requisito concreto de legalidad que debe ser observado por el solicitante a fin de poder obtener la subvención y, en concreto, puede fijar los criterios objetivos por medio de los que entiende cumplido el requisito, en razón de la naturaleza de éste... hubiera sido del todo recomendable una particularización de las condiciones exigibles para entender cumplido este requisito a fin de una mayor facilidad en la subsunción los datos de la empresa solicitante a los requisitos de la convocatoria. Del mismo modo, para el caso –como en el presente– en el que el cumplimiento de obligaciones particulares por el solicitante sea constatable en un periodo que supera el espacio temporal propio a la orden de subvenciones, también hubiera sido deseable una precisión a efectos de la convocatoria de los requisitos exigibles al momento del periodo de presentación; todo ello en razón de la necesaria adecuación a una convocatoria que tiene fijado en el tiempo el periodo de presentación y resolución, así como, en general, a favor de la necesaria seguridad jurídica

...  
*La falta de especificación expresa en la Orden de los requisitos concretamente exigidos queda suplida por esta remisión genérica, que si en principio es válida, en su aplicación concreta puede generar situaciones contrarias al ordenamiento jurídico. No en vano, en el supuesto tan particu-*

Administración que concede determinada subvención requiera, como presupuesto para otorgar la misma, que quien aspire a su concesión se encuentre al corriente en el pago de sus débitos económicos respecto a esa Administración, especialmente si se trata de débitos (los de Seguridad Social) que guardan plena relación con el objetivo de la subvención y con el campo de actividad en que se pretende que la medida de fomento surta efecto (empleo)<sup>61</sup>.

### 3.3.4. El procedimiento de concesión de la subvención<sup>62</sup>

El procedimiento de concesión<sup>63</sup> es objeto de regulación en los artículos 22 a 28 LGS, señalando que el procedimiento puede ser en régimen de concurrencia competitiva o, en los casos previstos en el artículo 22.2, de concesión directa.

El Reglamento aborda, en el título I (arts. 55 y ss.), el procedimiento de concesión, dedicando el capítulo I a tres disposiciones generales que tienen relevancia directa sobre este momento de la vida de la subvención: por un lado, se prevé que las bases reguladoras puedan exceptuar motivadamente la prelación de solicitudes cuando el crédito consignado en la convocatoria sea suficiente; de otra parte, se regula expresamente el sistema de tramitación anticipada que permite avanzar la tramitación de la convocatoria en el ejercicio precedente al de la resolución y, de este modo, anticipar la gestión de procedimientos de concurrencia competitiva en el tiempo, lo que permite administrar óptimamente el tiempo y los recursos administrativos, y, por último, se regula el régimen de las subvenciones plurianuales, reconociendo la posibilidad de reajustar anualidades en aquellos supuestos de modificación de la ejecución de la actividad subvencionada.

---

*lar jurídicamente como en el que nos encontramos, la opción por esta técnica puede llevar, como es el caso, a exigencias para la concesión o no de la subvención que resultan absolutamente irrazonables e incongruentes con relación a la propia naturaleza y finalidad de la subvención».*

<sup>61</sup> STSJ Andalucía, Granada, nº 990/2002, de 29 julio 2002 (RJCA 2002/869). En esencia, el caso examinado en esta sentencia se refiere a «*si podemos entender que una persona física o jurídica se halla al corriente de la Seguridad Social por el hecho de tener recurridas algunas cuotas. En este punto no se puede concluir que el hecho de tener impugnadas unas cuotas inhabilite para pedir subvenciones hasta que recaiga resolución final, sería una forma de coacción indirecta para las empresas que les impediría defenderse por miedo a perder subvenciones de la Administración; por otro lado, no es posible afirmar que por el mero hecho de recurrir se cumple con el requisito de estar al corriente con la Seguridad Social o Hacienda».*

<sup>62</sup> Esta previsión tiene carácter básico.

<sup>63</sup> Sobre este tema puede verse GARCÉS SANAGUSTÍN, M., y PALOMAR OLMEDA, A. (coordinadores): *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, págs. 379 y ss., Aranzadi 2011.

En la STSJ Cataluña de 4-6-2003 (RJCA 2003/1025) se analiza si la inconcreción de un plazo máximo para que la Administración conceda o deniegue las subvenciones solicitadas causa indefensión. Al respecto, distingue dos posibilidades, pues la Administración podrá optar por conceder las subvenciones según fecha de recepción de la solicitud (estricto orden de antigüedad), o bien conceder la subvención a las peticiones mejor valoradas (conurrencia competitiva). Como en este segundo supuesto la Administración debe resolver en un solo acto la concesión o denegación de las subvenciones solicitadas y previamente valoradas, el Tribunal concluye que *«la norma no puede dejar en la indefinición el plazo para entender que una petición es denegada, aunque sea a los meros efectos de apreciar el silencio negativo y abrir el acceso a la jurisdicción. La norma reguladora de la subvención tiene que obligar a la Administración a resolver en un plazo determinado»*<sup>64</sup>.

### 3.3.5. *Los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos*<sup>65</sup>

Se trata de asegurar, así, el cumplimiento de los principios señalados en el artículo 8.3 LGS, es decir, tanto los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación como los de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

La sujeción al principio de legalidad y al control jurisdiccional de la potestad administrativa exige la determinación previa de la normativa a la que se sujetará la Administración en su actuación. En materia de subvenciones, la Administración debe predeterminedar la finalidad que pretende su acción y las condiciones no sólo formales, sino también materiales que exige. Así, en las subvenciones otorgadas en régimen de libre concurrencia el acto de concesión no es un acto discrecional y la Administración no está facultada para escoger cualquiera de las posibles soluciones válidas, sino que sólo puede escoger la mejor solución entre las diversas posibles. Para ello, en la norma

<sup>64</sup> La STSJ Madrid 25-1-2005 (JUR 2005/94232) señala que *«alega el recurrente el incumplimiento por la Administración de la obligación de fijar el número máximo de la lista de espera que cuando sea superado motive la inadmisión a trámite de la solicitud, y esta Sala y Sección considera que esta omisión de información incumple la normativa fijada a estos efectos, por lo que el recurso debe ser estimado en parte para que la Administración motive la inadmisión de la solicitud de financiación complementaria, especificando el número que integra la lista de espera de esa convocatoria para justificar la inadmisión de la solicitud, por lo que resulta procedente concluir en una solución estimatoria parcial del recurso entablado»*.

<sup>65</sup> Esta previsión tiene carácter básico.

reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria deben incluirse los criterios de valoración de las solicitudes y conforme a éstos la Administración deberá evaluar las peticiones efectuadas.

El cumplimiento de los requisitos es condición necesaria, pero no suficiente, para el otorgamiento de una subvención, pues, de acuerdo con la jurisprudencia, *«el mero cumplimiento por los peticionarios de los requisitos legales no significa que se tenga derecho a la subvención, ya que, ante la limitación de medios económicos destinados a estos fines, la Administración tendrá que valorar las diferentes propuestas presentadas, dando preferencia a aquellas que de una forma más clara cumplan los objetivos previstos en el mencionado artículo 4 y rechazando aquellas otras que, por su escasa inversión, sea difícil, si no imposible, cubrir tales objetivos. En esta valoración cuenta la Administración con una discrecionalidad que sólo puede ser revisada jurisdiccionalmente en casos de arbitrariedad o manifiesto error»*<sup>66</sup>.

En la medida en que los recursos económicos son escasos es necesario que la Administración valore los distintos proyectos y establezca un orden de prioridades. Es decir, al no ser recursos ilimitados, obviamente la Administración debe valorar los proyectos y, dependiendo de los elementos establecidos (magnitud del proyecto en cuanto a inversión y empleo, inversión por puesto de trabajo, explotación de recursos, etc.), otorgar la ayuda en función de su prioridad<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> SSTs de 4 de julio (RJ 2001, 5405) y 10 de diciembre de 2001 (RJ 2001, 10287), 15 (RJ 2002, 4688) y 24 de abril (RJ 2002, 4175), 29 de mayo de 2002 (RJ 2002, 4743) y 11-12-2002 (RJ 2002/10740), entre otras. Las SSTs 25-3-2004 (RJ 2005/2147), 10-3-2004 (RJ 2005/2591), 3-3-2004 (RJ 2004/1945) y 24-2-2004 (RJ 2004/1892) afirman:

*«La referencia que se hace tanto en aquel informe como en la resolución a criterios de prioridad no significa que debe hacerse un examen comparativo de los distintos proyectos, sino que deberán desecharse aquellos que no cumplan unos mínimos previamente establecidos y de acuerdo con el orden de prioridades establecidos [...] De esta forma, aun dentro de los propios criterios fijados en la convocatoria, no hay inconveniente que los proyectos que cumplan sean seleccionados en función de un determinado grado en la adecuación al ser insuficientes los recursos asignados. Por ello, tanto el exigir una calificación alta como no dar preferencia a los que las dotaciones asignadas para 1997 eran notoriamente insuficientes, o proyectos a ejecutar en zonas en las que ya existían otros programas de desarrollo, está dentro de los márgenes de la discrecionalidad administrativa, pues se persigue con ello permitir dar entrada en el régimen subvencional a los solicitantes que en una mayor medida van a cumplir los objetivos de la subvención, ya que no se trata de subvencionar a todos los que lo soliciten y cumplan los fines de reindustrialización, sino de entre ellos designar a los que lleguen a un determinado nivel de cumplimiento, y rechazar a los que no lleguen a esa altura».*

<sup>67</sup> SAN 1-7-2002 (JUR 2003/68829), y en similares términos la SAN 19-9-2000 (JUR 2000/312071), en la que se afirma que *«la limitación de medios disponibles determina que la Administración haya de valorar la prioridad de los distintos proyectos para los que se solicita subvención en función de todas las circunstancias concurrentes, sin que el criterio técnico adoptado por el órgano administrativo competente, en el ejercicio de una facultad discrecional que, en los términos y con las limitaciones anteriormente expuestos, tiene legalmente conferida, pueda verse sustituida por el criterio de este Tribunal, máxime cuando no se aprecia que se haya producido un*

Según el artículo 60 del Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, en las bases reguladoras deben recogerse los criterios de valoración de las solicitudes, y cuando se tome en consideración más de un criterio debe precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos. En el caso de que el procedimiento de valoración se articule en varias fases, se debe indicar igualmente en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al solicitante para continuar en el proceso de valoración. Si, por razones debidamente justificadas, no es posible precisar la ponderación atribuida a cada uno de los criterios elegidos, se considerará que todos ellos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes.

En la STSJ Cataluña 25-4-2005 (JUR 2006/52331) se afirma que *«la falta de criterios de valoración, junto con el hecho de que la Administración no se vea obligada a motivar el porqué de las decisiones adoptadas, y en base a qué criterios se concede a unos centros y a otros se deniegan las subvenciones solicitadas, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 30/92, de 26 de diciembre LRJ-PAC, más la indeterminación del plazo de concesión de las subvenciones que ha provocado que la Administración no haya efectuado, en un mismo acto, la valoración de todas las solicitudes que concurrían en régimen de concurrencia competitiva a un mismo tipo de subvención, y la falta de publicidad del importe a que ascendían las diversas acciones que se subvencionaban, con infracción del principio de legalidad presupuestaria, así como la no publicación de la lista de todas las subvenciones concedidas y denegadas en los términos anteriormente expuestos, vician de nulidad radical las Órdenes impugnadas, puesto que conculcan de forma notoria los principios de objetividad, concurrencia y publicidad que deben regir en esta materia (art. 81 TRLGP en relación con el artículo 9.3 CE), así como infringen también las más elementales normas de procedimiento que deben presidir toda actuación administrativa...»*<sup>68</sup>.

---

*acto arbitrario»*. La SAN 24-9-2001 (RJCA 2001/1302) señala que *«es precisamente su artículo noveno, relativo al estudio y valoración de los proyectos, el que expresamente señala los elementos que han de tenerse en cuenta para valorar la determinación de la cuantía de la ayuda a conceder cuando se trate de proyectos de inversión empresarial, lo que en definitiva supone el establecimiento de una serie de prioridades y que implica, obviamente, la denegación de aquellos proyectos que aun siendo viables resulten, en comparación con otros, menos prioritarios si se tiene en cuenta el carácter limitado de los recursos públicos, siendo precisamente éste el motivo por el que a la actora se le deniega la subvención, tal y como expresamente se le comunica en la resolución impugnada –no porque la actividad proyectada no sea incluíble dentro del ámbito objetivo de las subvenciones, por lo que ningún pronunciamiento cabe realizar a dicho alegato–, considerando esta Sala que dicha fundamentación o motivación aún siendo genérica o escueta es suficiente y racional a los efectos del artículo 54 de la Ley 30/1992»*. En el mismo sentido, SAN 2-7-2001 (JUR 2001/295996).

<sup>68</sup> En el mismo sentido, la STSJ Cantabria nº 651/2006, de 6-11-2007 (JUR 2007/87306) señala:

Por su parte, la STSJ Cataluña de 4-6-2003 (RJCA 2003/1025) indica que «los criterios de valoración, establecidos previamente con carácter general, deben ser instrumentos susceptibles de conformar jurídicamente el criterio de la Administración, y, a su vez, éstos deben ser de tal entidad que permitan al juez de lo contencioso-administrativo poder revisar la decisión administrativa», y que «la Administración para valorar y resolver las solicitudes presentadas debe dotarse de los instrumentos de valoración precisos que aseguren que entre todas las opciones presentadas otorga la subvención a los peticionarios que ostenten mayores méritos u ofrezcan mejores condiciones. Asimismo, estos criterios de valoración y la aplicación de los mismos debe poder ser revisada judicialmente. El juez de lo contencioso-administrativo debe tener elementos de juicio suficientes para poder revisar la actuación administrativa y poder asegurar que la Administración ha obrado con criterios objetivos y de entre todas las soluciones posibles ha optado por la mejor. Cuando se impide al juez poder revisar la actuación administrativa se está abriendo una puerta a la arbitrariedad, cuya interdicción esgrime el artículo 9.3 de nuestra Constitución».

### 3.3.6. *Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación*<sup>69</sup>

Esta previsión se contiene asimismo en el artículo 23.2. b) de la LGS al imponer que en la orden de convocatoria, como requisito mínimo, se contenga la cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, la cuantía estimada de las subvenciones. Sobre esta cuestión habrán de tenerse en cuenta además las disposiciones contenidas en los artículos 19 (financiación de las actividades subvencionadas), 31 (gastos subvencionables) y 33 (comprobación de valores) LGS.

Debe remarcarse que el importe de las subvenciones en ningún caso puede ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

---

«Como en el presente caso resulta palmario que el artículo 58.2 de la Ley 3/2003 de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004 establece el preceptivo establecimiento de un sistema de ponderación de los criterios que se establezcan para concesión de las subvenciones que desarrolla la Orden recurrida que ésta no ha llegado a configurar, es por lo que su falta genera riesgo de arbitrariedad y una inseguridad jurídica que, finalmente, conduce a la estimación del recurso contencioso-administrativo y que se declare no ajustada a Derecho la Orden de 29 de noviembre de 2004 de la Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico por la que se aprueba y regula la convocatoria de ayudas a la inversión en adecuación de estructuras formativas con la consiguiente declaración de nulidad».

<sup>69</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

El importe de las ayudas no sólo viene determinado por los criterios especificados en las normas, sino que está limitado por la disponibilidad presupuestaria existente y la existencia de otros proyectos, entre los cuales habrá que establecer la correspondiente prioridad, y a tenor de la misma fijar la cuantía correspondiente a cada uno de ellos en función de la importancia de los mismos<sup>70</sup>. El agotamiento del crédito presupuestario viene siendo considerado por consolidada doctrina jurisprudencial<sup>71</sup> como causa suficiente y legítima para denegar la concesión de subvenciones, pero ello será así siempre que aparezca justificado que la consignación presupuestaria se agotó o quedó comprometida en la atención de solicitudes prioritarias<sup>72</sup>.

*3.3.7. Los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución*<sup>73</sup>

De conformidad con el artículo 10 LGS, en el ámbito de la AGE, los ministros y los secretarios de Estado y los presidentes o directores de los organismos públicos y demás entidades que tengan que ajustar su actividad al Derecho público son los órganos competentes para conceder subvenciones en sus respectivos ámbitos previa consignación presupuestaria para este fin. No obstante, para autorizar la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La competencia para conceder subvenciones en las Corporaciones Locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local. Lo mismo sucede, aunque no lo especifique expresamente la LGS, con respecto a las Comunidades Autónomas, donde habrá que estar a su normativa específica.

<sup>70</sup> SAN 19-9-2000 (JUR 2000/312071).

<sup>71</sup> Se inicia con la STS de 28 de febrero de 1991 (RJ 1991/1379). La STS 14-5-2009 (RJ 2009/5199) afirma que «nuestra jurisprudencia también ha señalado que “la consignación presupuestaria agotada o comprometida impide que se otorguen las subvenciones, aunque en el tiempo en que se realizaron no estuviera materialmente agotada aquella, por no haberse resuelto todos los expedientes en trámite, sin que exista obligación alguna de proceder a un incremento del crédito presupuestado mediante transferencias u otros instrumentos sobre modificación del presupuesto” –sentencias de cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, y de dos (RJ 1993, 8743) y tres de noviembre de mil novecientos noventa y tres (RJ 1993, 8744)».

<sup>72</sup> STSJ Galicia 24-9-1999 (RJCA 1999/3240).

<sup>73</sup> Esta previsión tiene carácter básico.

En cuanto a la resolución del procedimiento, el artículo 26 de la LGS prevé que se notificará a los interesados de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Asimismo, la práctica de dicha notificación o publicación se ajustará a las disposiciones contenidas en el artículo 59 de la citada Ley 30/1992.

Más específicamente, según los artículos 62 y 63 del Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, en la resolución de concesión deben quedar claramente identificados los compromisos asumidos por los beneficiarios (cuando el importe de la subvención y su percepción dependan de la realización por parte del beneficiario de una actividad propuesta por él mismo deberá quedar claramente identificada tal propuesta o el documento donde se formuló), y el órgano competente debe resolver el procedimiento de concesión en el plazo de quince días desde la fecha de elevación de la propuesta de resolución. Mediante resolución se acuerda tanto el otorgamiento de las subvenciones como la desestimación y la no concesión, por desistimiento, la renuncia al derecho o la imposibilidad material sobrevenida. La resolución de concesión pone fin a la vía administrativa, excepto en los supuestos establecidos en la Ley o que vengan determinados en las correspondientes bases reguladoras. Cuando así se haya previsto en las bases reguladoras, la resolución de concesión además podrá incluir una relación ordenada de todas las solicitudes que, cumpliendo con las condiciones administrativas y técnicas establecidas en las bases reguladoras para adquirir la condición de beneficiario, no hayan sido estimadas por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria, con indicación de la puntuación otorgada a cada una de ellas en función de los criterios de valoración previstos en la misma.

Finalmente, en cuanto al plazo, señala el artículo 25.4 de la LGS que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no puede 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 computa<sup>74</sup> a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior.

---

<sup>74</sup> Según el mismo artículo, en el supuesto de subvenciones tramitadas por otras Administraciones Públicas en las que corresponda la resolución a la Administración General del Estado o a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ésta, este plazo se computa a partir del momento en que el órgano otorgante disponga de la propuesta o de la documentación que la norma reguladora de la subvención determine.

3.3.8. *La determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención*<sup>75</sup>

Al regular las obligaciones de los beneficiarios, el artículo 14 de la LGS enumera, entre otras, la de disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control.

El Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, tal como señala su Preámbulo contiene un título II que dedica el capítulo II a incorporar diversas modalidades de justificación de las subvenciones, basados en la necesidad de adecuar y modernizar las técnicas de gestión dentro de un contexto de una Administración que demanda soluciones eficientes y de calidad. Por ello, el Reglamento persigue como primer objetivo reducir las cargas innecesarias sobre los beneficiarios, sin merma alguna de la debida garantía para los intereses generales y para el control administrativo de la actividad subvencionada. De este modo, el Reglamento contempla hasta seis formas diferentes de justificación: cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto; cuenta justificativa con aportación de informe de auditor; cuenta justificativa sin aportación de facturas u otros documentos de valor probatorio equivalente; justificación a través de módulos; justificación a través de estados contables, y justificación telemática de subvenciones.

En cuanto a la cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, si las bases reguladoras lo establecen, se presentará una cuenta justificativa reducida si se acompaña informe de auditor de cuentas sobre la justificación de la subvención del beneficiario. En estos casos, el beneficiario no estará obligado a aportar justificantes de gasto en la rendición de la cuenta a las Administraciones Públicas.

Respecto a la cuenta justificativa sin aportación de facturas u otros documentos de valor probatorio equivalente, para subvenciones de importe inferior a 60.000 euros, el contenido de la cuenta puede reducirse, bastando con presentar una memoria de actuación, una relación clasificada de gastos y un detalle de ingresos, sin necesidad de aportar como documentación complementaria los justificantes de gasto.

---

<sup>75</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

Otra alternativa que regula extensamente el Reglamento es la posibilidad de justificación a través de módulos en aquellos supuestos en los que la actividad subvencionable sea medible en unidades físicas, exista evidencia o referencia de valor de mercado de la actividad y el importe unitario de los módulos se determine sobre la base de un informe técnico motivado que se ha de acompañar a las bases reguladoras. A través de este procedimiento, la justificación se reduce a la presentación de una memoria de actuación y una memoria económica, y se dispensa a los beneficiarios de la presentación de libros o de cualquier otro justificante de gasto.

En aquellos supuestos en que la información contable, debidamente auditada, sea suficiente para acreditar la aplicación correcta de la subvención, la justificación puede llevarse a cabo mediante la presentación de estados contables.

En cuanto a la justificación telemática, podrán utilizarse medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de justificación de las subvenciones siempre que en las bases reguladoras se haya establecido su admisibilidad y el RD 887/2006, habilitaba al Ministerio de Economía y Hacienda para que desarrollara los trámites y el procedimiento que debe seguirse, lo cual realizó mediante la Orden EHA/2261/2007, de 17 de julio.

*3.3.9. El plazo y la forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos<sup>76</sup>*

Se cumple así con uno de los requisitos propios de toda subvención, como es el establecido en el artículo 2.1.b) de la LGS, es decir, que la disposición dineraria esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

Por la propia naturaleza jurídica de la subvención debe controlarse también su efectiva aplicación a la finalidad para la que fue concedida, procediendo, en otro caso, su reintegro, respondiendo a ello el control financiero de la Intervención<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

<sup>77</sup> STSJ Madrid nº 687/2005 de 14 julio (JUR 2005/205156).

Asimismo se persigue, conforme al artículo 14 LGS, que enumera las obligaciones de los beneficiarios, la acreditación de que se ha cumplido el objetivo, ejecutado el proyecto, realizado la actividad o adoptado el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones. En este sentido es también una de las obligaciones del beneficiario conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control<sup>78</sup>.

Como veremos posteriormente, el artículo 43 del Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, establece que las bases reguladoras de la subvención pueden exigir la constitución de garantías cuando se considere necesario para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por beneficiarios y entidades colaboradoras. Se regulan más específicamente en los artículos 53 y ss. del Reglamento.

Asimismo, y de acuerdo con el artículo 69 del Reglamento, la justificación por el beneficiario del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención podrá realizarse mediante cuenta justificativa, acreditación por módulos o presentación de estados contables.

Finalmente, según el artículo 71, la justificación de la subvención tendrá la estructura y el alcance que se determine en las correspondientes bases reguladoras, y cuando el órgano administrativo competente para la comprobación de la subvención aprecie la existencia de defectos subsanables en la justificación presentada por el beneficiario lo pondrá en su conocimiento, concediéndole un plazo de diez días para su corrección.

---

<sup>78</sup> La SAN 20-5-2010 (JUR 2010/182742) establece:

*«Como señala la STS de 16 de julio de 2006 “no puede, por tanto, ignorarse el carácter modal y condicional, en los términos como ha sido contemplado por la jurisprudencia de esta Sala, al examinar la eficacia del otorgamiento de las subvenciones: su carácter finalista determina el régimen jurídico de la actuación del beneficiario y la posición de la Administración concedente. En concreto, para garantizar en todos sus términos el cumplimiento de la afectación de los fondos a determinados requisitos y comportamientos, que constituye la causa del otorgamiento, así como la obligación de devolverlos, en el supuesto de que la Administración otorgante constata de modo fehaciente el incumplimiento de las cargas asumidas, como deriva del propio esquema institucional que corresponde a la técnica de fomento que se contempla.” Así, las cantidades que se otorgan al beneficiario están vinculadas al pleno cumplimiento de los requisitos y al desarrollo de la actividad prevista al efecto. Y entre los requisitos a cumplir por el solicitante está el de los plazos establecidos.»*

3.3.10. *Las medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación*<sup>79</sup>

La LGS se remite en esta cuestión al Reglamento al señalar, en su artículo 21, que «el régimen de las garantías, medios de constitución, depósito y cancelación que tengan que constituir los beneficiarios o las entidades colaboradoras se establecerá reglamentariamente».

Para J. R. Fernández Torres «la amplia tipología de subvenciones, la multiplicidad de situaciones legitimadoras de su concesión y la variedad de objetos y causas susceptibles de ser perseguidos explican la remisión de la concreción de las garantías al ámbito reglamentario. Compete así a las bases reguladoras fijar el régimen de garantías aplicable a cada categoría de subvención. Es ahí donde se determinan su clase (garantías financieras, tales como fianzas, avales, etc., personales, registrales...) y sus medios de constitución, depósito y cancelación, en función del tipo de subvención objeto de otorgamiento y por extensión, de la actuación o proyecto que lo fundamenta»<sup>80</sup>.

El Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, cierra el título preliminar con la sección 7ª del capítulo III (arts. 42 a 54) en la que se regula el régimen de garantías. Se pretende establecer un marco jurídico común tanto de las garantías en procedimientos de selección de entidades colaboradoras como en pagos anticipados y abonos a cuenta, y por compromisos asumidos por beneficiarios y entidades colaboradoras; todo ello con el propósito de facilitar soluciones uniformes y válidas que, en todo

<sup>79</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

<sup>80</sup> Ob. cit., págs. 326 y 327. El autor cita el artículo 31.4 de la LGS como caso especial de garantía contemplado por la LGS. En el mismo se establece:

«En el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, se seguirán las siguientes reglas:

a) Las bases reguladoras fijarán el período durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no podrá ser inferior a cinco años en caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.

En el caso de bienes inscribibles en un registro público, deberá hacerse constar en la escritura esta circunstancia, así como el importe de la subvención concedida, debiendo ser objeto estos extremos de inscripción en el registro público correspondiente.

b) El incumplimiento de la obligación de destino referida en el párrafo anterior, que se producirá en todo caso con la enajenación o el gravamen del bien, será causa de reintegro en los términos establecidos en el capítulo II del título II de esta Ley, quedando el bien afecto al pago del reintegro cualquiera que sea su poseedor, salvo que resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título o en establecimiento mercantil o industrial, en caso de bienes muebles no inscribibles.»

caso, deberán concretarse en el proceso de aprobación de las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

Las reglas generales son las siguientes:

*a)* Procede la constitución de garantías en los supuestos en los que las bases reguladoras así lo impongan y en la forma que se determine en las mismas. En procedimientos en los que concurren varios solicitantes, las bases reguladoras pueden prever que determinados beneficiarios no constituyan garantías cuando la naturaleza de las actuaciones financiadas o las especiales características del beneficiario así lo justifiquen, siempre que quede suficientemente asegurado el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los mismos.

*b)* Se exonera de la constitución de garantía, salvo previsión expresa en contrario en las bases reguladoras, a las Administraciones Públicas, sus organismos vinculados o dependientes y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, así como análogas entidades de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales; los beneficiarios de subvenciones concedidas por importe inferior a 3.000 euros, salvo que su domicilio se encuentre radicado fuera del territorio nacional y carezcan de establecimiento permanente en dicho territorio; las entidades que por Ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos ante las Administraciones Públicas o sus organismos y entidades vinculadas o dependientes; las entidades no lucrativas, así como las federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas que desarrollen proyectos o programas de acción social y cooperación internacional.

*c)* Salvo que las bases reguladoras establezcan lo contrario, están obligados a constituir garantía las personas o entidades cuyo domicilio se encuentre radicado fuera del territorio nacional y carezcan de establecimiento permanente en dicho territorio y no tengan el carácter de órganos consultivos de la Administración española, sin perjuicio de las especialidades que pudieran establecerse.

*d)* Las bases reguladoras de la subvención pueden exigir la constitución de garantías en los siguientes supuestos: procedimientos de selección de entidades colaboradoras, cuando se prevea la posibilidad de realizar pagos a cuenta o anticipados y cuando se considere necesario para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por beneficiarios y entidades colaboradoras.

3.3.11. *La posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios*<sup>81</sup>

La realización de pagos a cuenta o pagos anticipados, así como el régimen de garantías vistos anteriormente, deben preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención. Como es sabido, y según establece el artículo 34 de la LGS, la regla general es que el pago de la subvención se realiza previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

No obstante, en ocasiones puede ser necesario poner a disposición del beneficiario los fondos precisos para costear la ejecución de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento antes de su justificación. Esta excepción se contempla en la LGS, pues cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique pueden realizarse pagos a cuenta. Pagos a cuenta que podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada. También se pueden, y dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención, realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención.

El artículo 43 del Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, establece que las bases reguladoras de la subvención pueden exigir la constitución de garantías cuando se prevea la posibilidad de realizar pagos a cuenta o anticipados. El artículo 47 insiste en la cuestión al indicar que «*cuando las bases reguladoras contemplen la posibilidad de realizar pagos a cuenta o anticipados podrán establecer un régimen de garantías de los fondos entregados*», y el artículo 48 al señalar que cuando las bases reguladoras exijan la prestación de garantías en caso de pagos a cuenta o anticipados se constituirán, a disposición del órgano concedente, en las modalidades y con las características y requisitos establecidos en el Reglamento de la Caja General de Depósitos.

---

<sup>81</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

3.3.12. *Las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución*<sup>82</sup>

Al regular la financiación de las actividades subvencionadas, el artículo 19.4 de la LGS establece que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de otras aportaciones fuera de los casos permitidos en las normas reguladoras, puede dar lugar a la modificación de la resolución de concesión en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención. En palabras de Pascual García, «la resolución de concesión de la subvención es acto declarativo de derechos y de suyo inmodificable; no obstante, pueden existir razones objetivas basadas en un cambio de las condiciones tenidas en cuenta en la concesión, y nunca en la discrecionalidad administrativa, que justifiquen una modificación de la resolución. Tal alteración debe estar predeterminada en las bases»<sup>83</sup>.

El artículo 64 del Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, señala que una vez recaída la resolución de concesión, el beneficiario puede solicitar la modificación de su contenido, antes de que concluya el plazo para la realización de la actividad, si concurren las circunstancias previstas a tales efectos en las bases reguladoras. Se podrá autorizar siempre que no dañe derechos de tercero.

Al igual que sucede en materia de contratación administrativa<sup>84</sup>, y como señala Del Barco, la alteración «de las condiciones primigenias del acto de concesión comporta una desnaturalización del sistema de concesión de subvenciones e introduce un factor de inseguridad jurídica y de arbitrariedad incompatible con un Estado de Derecho»<sup>85</sup>. Por ello se exige que no se

<sup>82</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

<sup>83</sup> *Las subvenciones públicas*, 1ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007, página 113.

<sup>84</sup> *Vid.* artículo 219 TRLCSP. El «Libro verde sobre la contratación pública en la Unión Europea» (comunicación adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996) advierte de que las modificaciones durante la ejecución del contrato pueden dar lugar, si no están contempladas *a priori*, al quebrantamiento del principio de igualdad, por lo que sólo son aceptables cuando un acontecimiento imprevisible las hace necesarias o cuando están justificadas por razones de orden público, seguridad o salud públicas. Al respecto existe abundante jurisprudencia e informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informes 52/2000 y 59/2000, ambos de 5 de marzo de 2001) y del Consejo de Estado (dictámenes nº 45176/1983, de 19 de mayo de 1983; nº 1629/1991, de 23 de enero de 1992; nº 1508/1993, de 10 de febrero de 1994, y nº 3357/2003, de 20 de noviembre de 2003).

<sup>85</sup> En *VVAA: Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 160.

dañe los derechos de tercero alguno y que la modificación se realice única y exclusivamente por las circunstancias explicitadas en las normas reguladoras de la subvención.

A título ilustrativo<sup>86</sup> podemos citar la STSJ Cantabria de 15-10-2002 (JUR 2003/17722), que afirma que *«existió una alteración sustancial de los términos de la convocatoria durante su desarrollo, pues se modificó el presupuesto aplicable que llegó a multiplicarse por seis. Que, aunque con ello no se alteran los términos literales en que ésta se redacta, pues se refiere genéricamente a la aplicación presupuestaria identificada con su número, y ésta es la misma, no puede negarse que, de facto, la situación varió de manera relevante y evidente. No es lo mismo, en efecto, solicitar una ayuda cuando el presupuesto previsto es de diez millones de pesetas que cuando éste es de setenta. Ni las posibilidades de obtenerla son las mismas, ni los proyectos que pueden acceder a ella son de iguales características»*.

*3.3.13. La compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales<sup>87</sup>*

El artículo 19.2 obliga a que la normativa reguladora de la subvención determine el régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

El artículo 33 del Real Decreto 887/2006 obliga, cuando se solicite una subvención para un proyecto o actividad y se hubiera concedido otra anterior incompatible para la misma finalidad, a hacer constar esta circunstancia en la segunda solicitud. En este supuesto la resolución de concesión deberá, en su caso, condicionar sus efectos a la presentación por parte del beneficiario de la renuncia en relación con las subvenciones previamente obtenidas, así como, en su caso, al reintegro de los fondos públicos que hubiese percibido. Una vez obtenida, en su caso, la nueva subvención el beneficiario lo comunica a la entidad que le hubiera otorgado la primera, la cual

<sup>86</sup> La STS de 28 de octubre de 1921 declaraba ya que la Administración es la primera obligada a no ir contra sus propios actos y a observar los preceptos que previamente dictó por constituir una norma de ineludible cumplimiento para quien voluntariamente se la impuso.

<sup>87</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

podrá modificar su acuerdo de concesión en los términos establecidos en la normativa reguladora. El acuerdo de modificación podrá declarar la pérdida total o parcial del derecho a la subvención concedida y el consiguiente reintegro, en su caso, en los términos establecidos en la normativa reguladora. De cualquier modo, procede exigir el reintegro de la subvención cuando la Administración tenga conocimiento de que un beneficiario ha percibido otra u otras subvenciones incompatibles con la otorgada sin haber efectuado la correspondiente renuncia.

Se trata de evitar una sobrefinanciación, tal como señala el artículo 37.3 de la LGS, pues el importe de las subvenciones nunca puede ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

*3.3.14. Los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultan de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar y deben responder al principio de proporcionalidad<sup>88</sup>*

La afectación de los fondos públicos a determinados comportamientos determina el carácter modal y condicional del otorgamiento de la subvención, y cuando la acción u omisión que constituye la causa de su otorgamiento se incumple, surge la obligación de devolverlos<sup>89</sup>. El Tribunal Supremo tiene declarado que la subvención tiene la naturaleza de una donación *ob causam futuram*, y por ello cuando se concede la subvención, el organismo público concedente asume la carga financiera de su abono con la finalidad que en cada caso prevea la norma que la autorice, identificable como condición, supeditando la efectividad de la subvención al cumplimiento por el subvencionado de los fines para los cuales justificó su petición. De esta forma, si el interesado cumple la condición dentro de plazo tendrá derecho a la subvención, y si no cumple, o si lo hace fuera del plazo fijado, carecerá de tal derecho, sin que haya lugar a subsanación alguna<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Esta previsión no tiene carácter básico.

<sup>89</sup> SSTS, Sala 3ª, 20-6-1997 (RJ 1997/5299); 15-4-1998 (RJ 1998/7956); 16-6-1998 (RJ 1998/6322); 7-7-1999 (RJ 1999/5163). Asimismo SJCCA nº 5, de 22-9-2001 (JUR 2002/25000).

<sup>90</sup> STSJ Madrid 1-3-2001 (JUR 2001/220439).

Los artículos 36 y ss. de la LGS contienen las normas aplicables al reintegro de subvenciones. Así, cabe recordar que cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en las bases reguladoras o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención.

No obstante, como advierte Rebollo Puig *«esas normas reguladoras de las bases no son libres para establecer esto de cualquier forma. Por un lado, “deberán responder al principio de proporcionalidad” [art. 17.3.n)] y, por otro, deben partir de un cumplimiento que “se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos (el beneficiario o, en su caso, la entidad colaboradora) una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos”, según establece el mismo artículo 37.2 18. Por otra parte, si se dan esas mismas condiciones y, aun a falta de previsión expresa de las bases, el principio de proporcionalidad resultará de aplicación directa y debe presidir en todo caso la decisión de reintegro. Así lo confirma la jurisprudencia<sup>91</sup> y así debe mantenerse, pese a que el artículo 37.2 no lo diga con claridad, por el valor y eficacia directos de los principios generales del Derecho. Más aún, en algunos casos ese principio de proporcionalidad debe llevar, y de hecho ha llevado a los tribunales, ante incumplimientos menores o simples irregularidades no significativas, a no estimar procedente ni siquiera el reintegro parcial»<sup>92</sup>.*

El procedimiento de reintegro no ostenta naturaleza sancionadora, pues se trata de un procedimiento dirigido a obtener el reintegro

---

<sup>91</sup> El autor cita la STS de 28 de febrero de 1997 (RJ 1997/1533), que, sin precepto legal, ya hablaba de la procedencia del reintegro parcial cuando la conducta del beneficiario *«se aproxima de modo significativo al cumplimiento total, acreditando además el subvencionado una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos»*. En el mismo sentido, la STS de 3 de mayo de 1996 afirma que: *«... no sería justo ni proporcional que un incumplimiento parcial sin mala fe por parte de la empresa llevase a una pérdida total de los beneficios concedidos, cuando lo justo y razonable es establecer una regla de proporcionalidad entre el incumplimiento y sus consecuencias»*.

<sup>92</sup> En «Comentario al artículo 37 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones: causa de reintegro de las subvenciones», *Estudios y Comentarios Legislativos* (Civitas). BIB 2005/2964, el autor cita la STS de 7 de junio de 2000 (RJ 2000/5130), que rechaza interpretaciones rígidas, pues debe acogerse un «criterio flexibilizante» frente a una interpretación *«excesivamente formalista que quebranta el principio de proporcionalidad que ha de inspirar esa clase de decisiones»*, y ello le lleva a no observar ni siquiera un incumplimiento suficiente para acordar un reintegro parcial. Del mismo modo, las SSTS de 12 de julio de 2001 (RJ 2001/5026) y de 13 de enero de 2003 (RJ 2003/341). Esta última acepta que la *«devolución no procede cuando se produce un mero retraso parcial en la referida justificación...»*.

de cantidades entregadas en concepto de subvención y no destinadas a los fines previstos para tal subvención o, en otras palabras, dado que el acuerdo de reintegro de subvención no constituye un acto sancionador no debe tramitarse procedimiento sancionador alguno para dictar tal acto<sup>93</sup>.

Cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o condiciones establecidas al concederse u otorgarse, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la devolución de lo percibido. O, dicho en otros términos, en tal supuesto no se produce propiamente la revisión de un acto nulo que requiera la aplicación de lo establecido en el artículo 102 LRJ-PAC o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el artículo 103 LRJ-PAC, sino que el acto de otorgamiento de la subvención, que es inicialmente acorde con el ordenamiento jurídico, no se declara ineficaz por motivo que afecte a la validez de su concesión, sino que despliega todos sus efectos, y entre ellos, precisamente, el del reintegro o devolución de las cantidades cuando no se ha cumplido la condición o se ha dado a aquéllas un destino diferente del que representa la finalidad para la que se otorgó la subvención. Es éste un efecto inherente al acto de otorgamiento de la subvención que ni se revisa ni se anula, en sentido propio, sino que la devolución representa la eficacia que corresponde a incumplimiento de la condición resolutoria con que se concede la ayuda<sup>94</sup>.

Respecto al acto administrativo que declara la obligación de reintegro de toda o parte de la subvención por incumplimiento de la finalidad para la que se otorgó, no constituye un acto revocatorio

---

<sup>93</sup> SJCCA nº 5, de 2-1-2001 (JUR 2001/263351) y de 18-1-2001 (RJCA 2001/1054). Esta última establece que *«debe tenerse en consideración la claridad con la que se expresaba la normativa aplicable a la subvención examinada, así como la innecesariedad de que concurra elemento doloso o culposo alguno en la conducta del receptor de la subvención en relación al incumplimiento de los fines de la misma, bastando para justificar el reintegro de la cantidad no destinada a dichos fines tal desviación de los mismos sin más»*.

<sup>94</sup> STSJ País Vasco nº 706/2003, de 28 noviembre 2003 (JUR 2004/43445), que además señala:

*«El fin que pretende procurarse se incorpora al acto administrativo, que de este modo queda causalizado; la causa del acto de concesión debe buscarse en el fin en consideración al cual se decide la disposición de fondos públicos, y la fidelidad a dicha causa se mide por la efectividad del servicio a este fin predeterminado por la Administración. El incumplimiento por el favorecido del fin en contemplación al cual se otorga la ayuda financiera erosiona la causa del acto hasta el punto de convertir una donación modal en una atribución gratuita o incondicionada de fondos públicos que el ordenamiento no puede tolerar, hasta el punto de que considera punible la conducta del que en desarrollo de una actividad subvencionada incumpla las condiciones establecidas alterando sustancialmente los fines para los que la subvención fue concedida, y prevé los correspondientes instrumentos de reversión»*.

de otro declaratorio de derecho, ni de un acto sancionador desproporcionado respecto de la gravedad de la infracción, sino simplemente la constatación del cumplimiento de una condición resolutoria o de la inobservancia de los requisitos a los que se supeditaba el otorgamiento de la subvención<sup>95</sup>. Dicho acto, evidentemente, debe ser motivado<sup>96</sup>.

Finalmente, el plazo de prescripción previsto la Ley General Presupuestaria es aplicable a los supuestos en que la Administración ejerce el derecho a reclamar el reintegro de las subvenciones públicas, derivado del incumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios<sup>97</sup>.

En definitiva, y como resumen de todo lo expuesto, el contenido de las bases reguladoras hace de las mismas *«un instrumento capital de la actividad subvencional a través del cual se objetiva el actuar administrativo y adquieren el suficiente grado de concreción las obligaciones del beneficiario, con los consiguientes efectos sobre la seguridad jurídica. De otra parte, su configuración flexible permite su adaptación a la realidad social, extremadamente compleja, sin otras concesiones a la discrecionalidad de los órganos de la Administración concedente que las inevitables para una gestión eficaz»*<sup>98</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

COLLADO BENEYTO, P.J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

<sup>95</sup> STS de 20-6-1997 (RJ 1997/5299); SAN 3-5-2002 (RJCA 2003/74). La SJCCA nº 5 22-9-2001 (JUR 2002/25000) concluye: *«... al no haber cumplido XYZ en plazo con la obligación de justificación de los costes incurridos como consecuencia del desarrollo de las acciones formativas y de acompañamiento a la formación financiadas ni haber acreditado la realización de tales acciones formativas, objeto de ayuda; al no presentar la documentación exigida a tal fin, incurriendo así en un absoluto incumplimiento de los deberes de justificación, incumplió un deber impuesto por la convocatoria para el mantenimiento de la ayuda concedida»*.

<sup>96</sup> Al respecto, y por vía de ejemplo, la STSJ Las Palmas 15-10-2001 (RJCA 2002/285), que concluye afirmando que *«es claro que del expediente administrativo resulta que el recurrente cumplió la obligación de justificación, sin que conste la motivación en virtud de la cual la Administración rechazó parte de la misma ordenando su reintegro parcial, lo que determina la estimación del recurso»*. También, entre otras muchas, STSJ Madrid nº 207/2006 de 26 septiembre (JUR 2007/87182); SJCCA nº 5, de 18-1-2001 (RJCA 2001/1054); etc.

<sup>97</sup> SSTS, Sala 3ª, de 4 (RJ 1999, 884) y 10 de febrero (RJ 1999, 1525], 14 (RJ 1999, 6020), 16 (RJ 1999, 5105), 23 (RJ 1999, 5485) y 28 de junio (RJ 1999, 6024), 13 de julio (RJ 1999, 5488) y 11 de octubre de 1999 (RJ 1999, 7441), entre otras muchas.

<sup>98</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, págs. 102 y 103.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (Director): *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, 2005.
- GÓMEZ RIVERO, M<sup>a</sup> del Carmen: *El fraude de subvenciones*, 2<sup>a</sup> edición, Tirant monografías, 372, Valencia, 2005.
- MANTECA VALDELANDE, Víctor: «Nuevo Reglamento de subvenciones». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n<sup>o</sup> 716/2006, BIB 2006/1368.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto: «La aproximación al cumplimiento en materia de subvenciones y el principio de proporcionalidad en la actuación de las Administraciones Públicas: la STS de 15 de abril de 2009», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n<sup>o</sup> 4/2009, BIB 2009/662.
- PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ: *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, Dykinson, 1995.
- PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 4<sup>a</sup> edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004.
- : *Las subvenciones públicas*, 1<sup>a</sup> edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.
- REBOLLO PUIG, Manuel: «Comentario al artículo 37 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones: causa de reintegro de las subvenciones», *Estudios y Comentarios Legislativos* (Civitas), BIB, 2005/2964.
- SESMA SÁNCHEZ, Begoña: «Comentario al artículo 34 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones: gestión presupuestaria de las subvenciones», *Estudios y Comentarios Legislativos* (Civitas), BIB 2005/2963.
- VVAA: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004.
- : *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*. Coordinadores: GARCÉS SANAGUSTÍN, M., y PALOMAR OLMEDA, A. Aranzadi, 2011.