

La actividad de fomento de la Administración del siglo XXI: El Reglamento de Subvenciones aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTOS GENERALES.—2.1. El Estado social de Derecho y su manifestación en la actividad de fomento de la Administración.—2.2. Orígenes y evolución de la actividad de fomento.—III. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES (LGS), LEY 38/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE.—3.1. Punto de partida: definición de las subvenciones.—3.2. La concesión de subvenciones en el marco de un determinado modelo de Administración.—3.3. Títulos competenciales en que se ampara.—IV. EL REGLAMENTO GENERAL DE SUBVENCIONES, el RD 887/2006, DE 21 DE JULIO.—4.1. Ámbito objetivo y subjetivo (arts. 1-7 RGS).—4.2. La Junta Consultiva de Subvenciones (arts. 8 y 9 RGS).—4.3. Los planes estratégicos (arts. 10-15 RGS).—4.4. Obligaciones de los beneficiarios y entidades colaboradoras (arts. 18-28 RGS).—4.5. La Base de Datos Nacional de Subvenciones (arts. 35-41 RGS).—4.6. Régimen de garantías (arts. 42-54 RGS).—4.7. La concesión de subvenciones: bases reguladoras y procedimiento (arts. 55-67 RGS).—4.8. El procedimiento de justificación (arts. 68-82 RGS).—4.9. El procedimiento de comprobación (arts. 84-87 RGS).—4.10. Los procedimientos de reintegro e imposición de sanciones (arts. 91-103 RGS).—V. CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre, supone un avance normativo en el ámbito de las subvenciones y la publicación de su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, completa el bloque legal que, de forma general y unitaria, regula las subvenciones. En este estudio nos vamos a centrar en el

★ Letrado de las Cortes de Castilla y León.

análisis del Reglamento por su interés y contenido novedoso, pero debemos primero situarlo en la línea de una serie de medidas adoptadas por los poderes públicos dirigidas a la consecución de un determinado concepto de Estado social de Derecho.

II. CONCEPTOS GENERALES

2.1. El Estado social de Derecho y su manifestación en la actividad de fomento de la Administración

Precisamente en este contexto debemos encuadrar la dicción del artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978: «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho». Se enuncian en tal precepto los principios constitucionales que habrán de informar la configuración del Estado, pues tal y como los ha definido Mortati, los principios constitucionales son ideas-fuerza capaces de recoger o resumir en torno a sí, en armónica y coherente unidad, toda la acción sucesiva del Estado. Mientras, otros autores han señalado que los principios constitucionales son aquellas normas jurídicas cuya derogación e ineficacia implicaría la sustitución del sistema político por otro de diferente naturaleza, es decir, una ruptura del régimen vigente para crear otro, asimilando los principios constitucionales a lo que la doctrina alemana ha denominado *minimum* constitucional inviolable o inderogable.

Por lo que a este estudio interesa, debemos centrarnos en la expresión «Estado social de Derecho» porque a partir de la misma se va a configurar un Estado avanzado, de intervencionismo administrativo y conformación social, en el que se desarrollan nuevas formas de fomento de actividades por parte de los poderes públicos. Su Administración será la de la procura existencial de Forsthoff: ejercerá sus funciones sometida al Derecho, respetará los derechos y libertades de los ciudadanos y ofrecerá garantías jurídicas. Lo cierto es, sin embargo, que en el ecuador del siglo XX se produjo la ampliación del intervencionismo estatal, llegándose a un nuevo calificativo: el Estado del Bienestar, que en su hipertrofia llevó a enervar la iniciativa social, la libertad y la responsabilidad de los ciudadanos. Se habla por eso de crisis finisecular del Estado de bienestar, aceptándose de forma consensuada la necesidad de darle un sentido más social y solidario, menos individualista en sus fines: ayudando más a quienes tienen menos y ayudando menos a los que pueden más, por utilizar la terminología propia del laborismo británico; en fin y a la postre, rescatar la virtualidad del principio de subsidiariedad.

Este principio de subsidiariedad, señala Sánchez Agesta, posee un contenido positivo, que tipifica la actuación de los poderes públicos como ayuda, en las formas que corresponden a su misión de garantizar o impulsar el bien común o el interés general (por ejemplo, el art. 8.2 Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre, aparece vinculado a la subsidiariedad, pues señala que por el fomento las subvenciones se dirigen a sectores económicos que no son rentables por sí solos pero que resultan necesarios para la

economía general). Por otra parte, su sentido limitativo se proyecta en la función ordenadora del Estado complementaria de la anterior y freno a la tendencia invasora en que tiende a incurrir el Estado de Bienestar. Consecuencia del principio de subsidiariedad, destaca Ortiz Díaz, es el de la adecuada prelación en la utilización por las Administraciones Públicas de los diferentes modos de actuación administrativa, siendo las más congruentes con la subsidiariedad las técnicas de fomento y las de ayuda.

En este contexto, la actividad administrativa del siglo XXI se enfrenta a un reto en el que la política de subvenciones se configura como el eje fundamental sobre el que gira la actividad de fomento. Y es que, entre las diversas técnicas de fomento, se suele conceder un tratamiento cualitativamente diferente a las subvenciones, pues, como afirma García de Enterría, constituyen un instrumento capital en la obra de configuración social en que la Administración se halla rigurosamente comprometida y, concretamente, es un medio de dirección económica de una eficacia extraordinaria en orden a la distribución de rentas¹.

2.2. Orígenes y evolución de la actividad de fomento

Debemos referirnos brevemente a los orígenes y evolución de la actividad de fomento, pues son los pilares de su actual configuración y por tanto facilitan su comprensión. La actividad de fomento de la Administración, al menos entendida en un sentido amplio, es una realidad que data, según ha señalado Villar Palasí, de la Edad Media. La aparición de técnicas de fomento se lleva a cabo básicamente a través de las subvenciones y así, indica el citado autor, en Castilla se solían conceder esporádicas subvenciones directas para obras públicas realizadas por los municipios a cargo de fondos procedentes de sanciones pecuniarias. No obstante, no es hasta el siglo XVIII, como consecuencia de la intención de los poderes públicos de atajar una precaria situación económica y social del país, en que se produce una recepción normativa del término. De ahí la creación en 1705 de la Real Junta de Comercio, o la promulgación por Felipe V de la Instrucción de Intendentes de 1718, pero también la Nueva Ordenanza de Intendentes Corregidores, dictada por Fernando VI en 1749. A pesar de lo anterior, nos recuerda Garrido Falla, el encaje de la actividad de fomento en el Estado de Derecho se demora hasta el siglo XIX, en el que Javier de Burgos apuesta por la necesidad de un claro intervencionismo de la Administración frente a las anteriores corrientes del liberalismo y su *laissez faire*, en un movimiento pendular al que hoy no somos ajenos².

Durante la segunda mitad del siglo XX se había hecho patente la necesidad de una regulación homogénea e integral de la materia: el Reglamento

¹ E. García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*, Aranzadi, 2006.

² F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administración*, Tecnos, Madrid, 2005-2006.

de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 primero, los artículos 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria (con sus varias modificaciones) después, no sólo no satisficieron las necesidades reales de los gestores administrativos, sino que se hallaban ancladas en la discrecionalidad, la gratuidad o la voluntariedad en el otorgamiento y para más inri sólo eran aplicables a subvenciones cuya gestión corresponde totalmente a la Administración General del Estado o a sus organismos públicos. Tampoco el Real Decreto 2225/1993 supuso la solución, pues se limitaba a una somera remisión a la legislación presupuestaria anterior o a la introducción de la regla del silencio negativo; aunque bien es verdad que recogía expresamente los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

III. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES (LGS), LEY 38/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE

3.1. Punto de partida: definición de las subvenciones

Ante este panorama normativo disperso y claramente insuficiente se promulga la Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre (en adelante LGS), cuyo articulado comienza definiendo las subvenciones como toda disposición dineraria realizada por cualesquiera sujetos del artículo 3 de la Ley y siempre que se otorgue sin contraprestación directa de los beneficiarios (esto es, que no constituya una relación contractual sinalagmática); que la entrega esté sujeta al cumplimiento de una actividad y que ésta a su vez responda a un fin con utilidad pública o interés social.

Es fundamental partir de la definición de subvención, sobre todo por lo que se refiere a su finalidad, y ello porque hoy la actividad subvencionadora se percibe, apunta Sesma Burgos, como expresión de una nueva forma de proteccionismo utilizada no sólo como técnica de fomento sino como medio para salvar empresas privadas en crisis, respaldar malas gestiones empresariales o socorrer déficits públicos de otras Administraciones³. En ocasiones, incluso, su uso resulta atentatorio contra la unidad del mercado común, de ahí que el artículo 9 LGS reproduzca el artículo 88.3 TCE exigiendo comunicación previa a la Comisión Europea de los proyectos de subvención, tipología y régimen jurídico, con la posibilidad de aplicación de la cláusula *standstill* o suspensión de la ejecución de la subvención.

3.2. La concesión de subvenciones en el marco de un determinado modelo de Administración

La actual normativa en materia de subvenciones se encuadra en el marco de un modelo de Administración, la del siglo XXI, que se enfrenta a una nue-

³ B. Sesma Sánchez, *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1998.

va fase de intervencionismo en el seno de la redefinición y redimensionamiento del Estado de Bienestar, y con el consiguiente reto de adaptar, modificar e implementar las técnicas de fomento, de las que el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que ahora nos ocupa, no es sino un ejemplo más.

Hay que tener en cuenta que en el último cuarto del siglo XX hemos visto discurrir a la Administración en un movimiento que la ha llevado, en su modelo organizativo, de la burocracia como expresión de la racionalidad gerencial y legal que buscaba la eficacia y eficiencia de la acción administrativa y su sumisión plena al Derecho, a la gerencia con base en la teoría de la organización de Herbert Simon. La crisis del modelo burocrático coincidió con la sustitución del keynesianismo por el neoliberalismo, simultánea al correlativo cambio político; así, se implanta un modelo de Administración cuyas notas definitorias son la orientación hacia el ciudadano-cliente, el control de los resultados y el reconocimiento de cierta discrecionalidad necesaria en los gerentes públicos. La gerencia evoluciona en los albores del siglo XXI hacia la gobernanza o gobierno en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local-global, tal y como la denomina Koiman. La gobernanza gira sobre la base de una idea: que los ciudadanos retomen el control del Estado reemplazando a las manos de los burócratas y de los grupos de interés (recuérdese el carácter neocorporativista que acompañó en muchos casos a la agenda socialdemócrata). Se enfatizan los valores de economía, eficacia y eficiencia y se separa la formulación de políticas de la ejecución de las mismas; lo que a su vez determina la tendencia al estrechamiento y sectorialización de la acción administrativa⁴.

3.3. Títulos competenciales en que se ampara

Conviene tratar una cuestión preliminar antes de abordar el análisis del RD 887/2006 y es la relativa al tenor de la Disposición Final Primera de la LGS, que establece el carácter de básicos de 41 de los 69 artículos de la Ley en atención al artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a CE. Frente a esta afirmación, Pomed Sánchez señala que la atribución de tal carácter es una invención del legislador, pues no sólo y según la STC 196/2002 las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas, sino también porque por ministerio de la Ley se atribuye carácter de básico al Reglamento cuando constituya complemento necesario de disposiciones legislativas. No obstante, la validez de este último argumento queda en entredicho desde el momento en que la STC 194/2004 apunta que se podría calificar de básicos algunos preceptos reglamentarios que resulten complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. Contra la opinión doctrinal anterior, Martínez López-Muñiz comparte el tenor de la DF 1.^a aduciendo que la actividad subvencionadora

⁴ M. Baena del Alcázar, *Manual de Ciencia de la Administración*, Síntesis, Madrid, 2005.

desarrolla el régimen de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común y es otra más de las piezas que completa el puzzle que configura el Derecho administrativo. Mientras, el Tribunal Constitucional señala que las subvenciones no representan materia competencial en nuestro bloque de constitucionalidad (STC 144/1985), por tanto, las competencias del Estado sobre subvenciones sólo se dan si la materia sobre la que recae la subvención es competencia estatal. La sola decisión del Estado de contribuir a la financiación no le autoriza a invadir competencias ajenas (STC 13/1992); no obstante, como el Estado tiene potestad presupuestaria es libre para decidir sobre la asignación de fondos, pero está obligado a respetar el orden competencial en cuanto a la programación y ejecución del gasto⁵.

Respecto a los títulos competenciales en que se ampara la DF 1.ª LGS para la calificación de básicos de algunos preceptos de la Ley, el artículo 149.1.13.ª CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de la actividad económica, y en él tiene encaje la LGS porque las subvenciones tienen influencia fundamental en el desarrollo del sector público y privado con efectos dinamizadores en la economía. El artículo 149.1.14.ª CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre hacienda estatal, aunque este precepto sólo sería de aplicación a las subvenciones-dotaciones; además se argumentaba su base en este artículo porque regulaba el ejercicio de las potestades administrativas subvencionadoras cuando esto último se inserta en el artículo 149.1.18.ª CE, tal y como acertadamente ha recordado el Consejo de Estado.

IV. EL REGLAMENTO GENERAL DE SUBVENCIONES, EL RD 887/2006, DE 21 DE JULIO

La Ley General de Subvenciones establece en su Disposición Final Tercera el preceptivo desarrollo reglamentario de la Ley, previsión a la que se da cumplimiento a través del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, de aprobación del Reglamento General de Subvenciones (en adelante RGS). El eje sobre el que gira el citado Reglamento es facilitar la consecución de una gestión pública más eficaz en el marco de una Administración como la nuestra, especialmente gestora, pues además esto redundará en unos mayores niveles de ejecución presupuestaria y por tanto en la obtención de mayores ventajas económicas y sociales para los ciudadanos. Abordaremos su estudio a través de una sistematización en 10 puntos, que responden a las principales novedades introducidas por el Reglamento respecto a la Ley de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre.

⁵ G. Fernández Farreres (coord.), *Comentario a la Ley de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.

4.1. **Ámbito de aplicación (arts. 1-7 RGS)**

El ámbito objetivo de la norma precisa los negocios jurídicos incluidos y excluidos de su aplicación. De este modo, el artículo 2.3 RGS apunta que el Reglamento será de particular aplicación, de un lado, a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas en los que sólo la Administración beneficiaria tenga competencias de ejecución en la materia; y de otro, a los convenios de colaboración por los que los sujetos mencionados en el artículo 3 LGS asumen la obligación de financiar una actividad ya realizada o a realizar por personas sujetas a Derecho privado y cuyo resultado sea de propiedad del sujeto de Derecho privado.

Así, y según se deduce del artículo 2.3.a) RGS, se excluyen de la aplicación de la norma los supuestos de financiación territorial (que se articulan de ordinario a través de transferencias presupuestarias), evitándose de este modo las eventuales arbitrariedades y la vulneración, entre otros, del principio de solidaridad interterritorial. Plasmación explícita de la finalidad de apartar de la aplicación de la LGS y el RGS a los casos de financiación territorial son las exclusiones previstas en el artículo 2.4 RGS, en concreto los convenios entre Administraciones Públicas que conlleven contraprestación a cargo del beneficiario y aquellos otros que tengan por objeto la realización de planes y programas previstos en el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), pero también el ya citado supuesto de exclusión de los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas con competencias concurrentes. En fin, el artículo 2.3.b) cierra el círculo introduciendo una eficaz cláusula de antisimulación para subvenciones encubiertas por otro negocio jurídico.

En otro orden de cosas, la delimitación del ámbito de aplicación de la norma pasa por la exclusión prevista en el artículo 2.2 LGS de los supuestos de «financiación global» de actividades de la Administración o de sus organismos o entidades dependientes, previsión que por la indefinición de la expresión había quedado carente de aplicabilidad. Parecía que estaba excluyendo lo no sujeto a la Ley, porque otra interpretación llevaba a eliminar de su ámbito de aplicación a las subvenciones interadministrativas, lo que carece de sentido. Martínez López Muñoz apunta que el artículo 2.2 LGS quiere excluir las transferencias interadministrativas globales no finalistas, salvo que constituyan ingresos coyunturales y no estables⁶. Con la intención de complementar la dicción de la Ley, el RGS introduce un concepto de financiación global aunque con escaso éxito porque los términos de la definición son tan amplios que cabe en su marco casi cualquier cosa.

Se regulan asimismo en el artículo 3 las ayudas en especie, que quedan sometidas en su práctica totalidad a la LGS y al RGS, aunque siempre con la previsión de que su adquisición se realice con la finalidad exclusiva de en-

⁶ G. Fernández Farreres (coord.), *Comentario a la Ley de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.

tregarlos a un tercero; se despejan así las dudas que pudieran surgir de la DA 5.^a LGS por la que las entregas a título gratuito de bienes y derechos se regirán por la legislación patrimonial.

Por último, por lo que respecta al Capítulo I del Título Preliminar, es necesario subrayar la determinación, en el artículo 7 RGS, del sistema de fuentes del Derecho aplicables a ayudas y subvenciones comunitarias. Al hilo de lo cual debemos recordar que la aplicación de la normativa comunitaria en materia de subvenciones tiene una especial importancia por lo que se refiere a la incidencia de las mismas sobre el Derecho de la competencia. Una de las principales lagunas de la LGS, que no ha sido cubierta por el RGS, es la práctica inexistencia de normas al respecto probablemente por la voluntad de la Administración de verse libre, dentro del margen legalmente posible, de controles e injerencias. Sólo el RD 864/2003, de 4 de julio, regulador del Estatuto Jurídico del Tribunal de Defensa de la Competencia, prevé que éste revise las subvenciones cuando se lo pida el Ministro de Economía y Hacienda, sin que su dictamen sea vinculante y por tanto constituyendo un trámite con escasa eficacia práctica.

En cuanto al ámbito subjetivo, el artículo 3 LGS (en una dicción similar al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en adelante TRLCAP, aprobada por RDleg 2/2000) señala que el *otorgante* puede ser la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, así como los Organismos públicos de ellas dependientes, siempre que tales subvenciones se otorguen como consecuencia del ejercicio de potestades administrativas, precisión esta última que, a juicio del Consejo de Estado en su Dictamen de 23 de junio de 2003, resulta innecesaria, pues la concesión de las mismas constituye una potestad administrativa, ya que, en caso contrario, estaríamos hablando de donaciones; pero correcta, pues supone disposición de fondos públicos y por tanto lleva aparejada control.

Una interpretación literal y estricta de este precepto excluiría de la categoría de otorgantes a la Administración parlamentaria, a la electoral, al Consejo General del Poder Judicial... pero en la práctica tienen personalidad jurídica propia y por tanto deberían poder otorgar subvenciones. Las subvenciones de Entidades públicas empresariales se incluyen en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, mientras que las sociedades mercantiles son tratadas en el artículo 12 como entidades colaboradoras de la Administración concedente. En cuanto a las Fundaciones del sector público la DA 16^a las incluye en el ámbito de aplicación a pesar de que el artículo 46 de la Ley de Fundaciones 50/2002 niega su capacidad para ejercer potestades públicas.

Por su parte, el *beneficiario* (el que solicita y obtiene subvenciones, frente al destinatario que las disfruta) puede ser o una persona (física o jurídica) privada o bien una persona jurídico-pública (afirmación que ha planteado no pocas dudas doctrinales a raíz de la expresión legal del requisito del beneficiario de tener personalidad jurídica diferenciada del ente concedente). El artículo 11 LGS establece las condiciones del beneficiario persona jurídica y ante su silencio respecto a las Administraciones Públicas no se puede deducir

que no puedan ser beneficiario de subvenciones (teniendo en cuenta que en tal caso no sería necesario régimen concurrencial o competitivo, no existirían bases reguladoras y no se requeriría publicidad en el *BOE*). Además, el artículo 19 LGS señala que el apartado 5 del mismo no será de aplicación a los supuestos en que el beneficiario sea una Administración pública, de lo que se deduce que éstas pueden recibir subvenciones. No obstante, la naturaleza jurídica real de este tipo de subvenciones sería la de transferencia presupuestaria. Es ésta una distinción fundamental (asumida por el TC en sentencia 13/1992, en la que habla de subvenciones que responden al fin de fomento y otras llamadas subvención-dotación destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público) porque las verdaderas subvenciones están sometidas al control por el concedente y al eventual reintegro. En cualquier caso, aceptar la existencia de subvenciones entre Administraciones Públicas implica cumplir con su carácter ocasional, no pudiéndose configurar como un medio ordinario de financiación del ente público que las recibe.

Como consecuencia del principio de colaboración entre Administraciones y del de lealtad institucional, el artículo 12 LGS hace especial referencia a las *entidades colaboradoras*, cuya función principal es la entrega y distribución de fondos de acuerdo con los criterios establecidos en las bases reguladoras. Se definen a través de un elemento objetivo, esto es, las funciones que desempeña la entidad colaboradora; y uno subjetivo, en función de la clase de persona jurídica que puede acceder a esa condición. El artículo 20 RGS completa el concepto de entidades colaboradoras, estableciendo que no podrán obtener tal condición aquellas que tengan su residencia fiscal en paraísos fiscales, salvo que tengan la condición de órganos consultivos de la Administración española o que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora.

4.2. La Junta Consultiva de Subvenciones (arts. 8-9 RGS)

En segundo lugar, se crea la Junta Consultiva de Subvenciones, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda (art. 8 RGS) con carácter de órgano consultivo del Estado, de sus organismos autónomos y demás entes públicos estatales en materia de subvenciones. Asimismo, se prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan crear Juntas Consultivas de Subvenciones en sus respectivos ámbitos territoriales, que se regirán en defecto de norma específica por los artículos 22 y siguientes de la Ley 30/1992.

Resulta curioso, sobre todo si se tiene en cuenta el paralelismo existente en éste y otros puntos de la normativa reguladora de subvenciones con aquella relativa a contratación pública, que, en relación con la composición de la Junta, el RGS se aparte de las previsiones de la LCAP; en este caso, el RGS señala que la composición de la Junta Consultiva de Subvenciones se determinará mediante Orden Ministerial conjunta, mientras que en caso de la Jun-

ta Consultiva de Contratación Administrativa es el Real Decreto 30/1991 (ratificado por el RD 1098/2001) el que regula su régimen orgánico y funcional. Su composición se determinará así mediante Orden Ministerial conjunta, pero no se especifica quiénes habrán de concurrir en la elaboración de la misma. De un lado, parece claro que participará en su elaboración el Ministerio de Economía y Hacienda, pero respecto a los otros concurrentes la indefinición es manifiesta. Tendría sentido que concurrieran el resto de Ministerios, pues todos ellos tienen legitimidad para otorgar subvenciones, pero entonces sería más coherente su regulación a través de Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros.

Entre las competencias de la Junta destacan la de emitir informe sobre cuestiones que se sometan a consideración, tanto en materia de elaboración de normas como sobre procedimientos administrativos. En particular, podrá emitir informe sobre el contenido de las normas reguladoras de las subvenciones y sobre el alcance y contenido de las convocatorias, aunque no sustituirá a los informes previstos en el artículo 17.1 LGS, esto es, los de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada en materia de aprobación de bases reguladoras. También tiene competencia para elaborar y proponer medidas que estimen necesarias para garantizar una adecuada gestión; así como emitir informe sobre los anteproyectos de modificación de la LGS. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el artículo 9 RGS establece un *numerus clausus* de personas y organismos que pueden solicitar la emisión de tales informes.

4.3. Los planes estratégicos (arts. 10-15 RGS)

El RD 887/2006 procede a la regulación del ámbito, contenido y efectos de los planes estratégicos, ideados para dar racionalidad al gasto público de acuerdo con las directrices de política presupuestaria, fortaleciendo la transparencia y facilitando la complementariedad y coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas. Tienen carácter programático y su contenido no crea derechos ni obligaciones (art. 12.3 RGS), de modo que su efectividad quedará condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención atendiendo a las disponibilidades presupuestarias, previa ponderación de intereses públicos y de los recursos disponibles.

Se especifica en primer lugar que tendrán ámbito ministerial, aunque podrán tener alcance bien inferior bien interministerial (aprobándose también en este caso por el ministro o ministros responsables de la ejecución) en función de la importancia de la actividad subvencionada (art. 11.1 y 2 RGS). En una manifestación del principio de *irrelevantia nomen iuris* tendrán la naturaleza de planes estratégicos los planes y programas sectoriales de los previstos en el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El artículo 11.4 RGS señala como período de vigencia general tres años; es éste un plazo ajustado a las previsiones de la ciencia de la Administración en cuanto a una adecuada gestión pues permite no sólo la formulación de políticas públicas,

sino también la evaluación de su efectividad y eficiencia, con el suficiente margen como para poder modificar la línea de la subvención cuando fuera necesario para la consecución de los objetivos del plan.

En cuanto al contenido, pueden diferenciarse dos tipos de planes estratégicos: general y abreviado. El plan general incluye objetivos estratégicos que describen el impacto que se espera de la acción subvencional y que deben estar coordinados con los objetivos de los programas presupuestarios; líneas de subvención en las que se delimitan áreas de competencia afectadas, objetivos y efectos que pretenden, plazo, costes previsibles, fuentes de financiación y plan de acción; régimen de seguimiento y evaluación continua con fijación de indicadores de referencia, y resultados de la evaluación. Junto a éstos, nos podemos referir a los planes estratégicos abreviados que, a su vez, incluyen memoria explicativa de objetivos, costes y fuentes de financiación para subvenciones de concesión directa y otras de escasa importancia económica o social que determine el Ministerio. Convendría realizar una pequeña precisión en el último inciso, pues parece que la expresión «escasa importancia social» se compadece mal con la naturaleza y esencia de las subvenciones, ya que éstas se otorgan cuando existe una utilidad pública o interés social lo suficientemente relevante como para ser digno de protección por los poderes públicos.

Un aspecto especial importante y novedoso del Reglamento es la introducción de dos mecanismos de seguimiento de los planes: administrativo y político. Por lo que respecta al primero tiene doble vertiente: de un lado, el control que realiza el propio órgano concedente de la actividad a realizar y, de otro, el realizado por el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. El informe realizado anualmente por el departamento ministerial sobre el grado de cumplimiento junto con la actualización anual de los planes se remite al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos y se comunica a las Cortes Generales para su conocimiento. Por lo que respecta, pues, al seguimiento político de los planes, su tratamiento parlamentario se recoge en los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y los artículos 182 y 183 del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. En ellos se señala que, una vez remitida por el gobierno la comunicación, comenzará el debate de la misma, que se podrá sustanciar en pleno o en comisión. El debate comenzará por la exposición de un miembro del gobierno, tras la cual intervendrá un representante de cada grupo parlamentario por un tiempo máximo de quince minutos, previéndose el derecho de réplica de cualquiera de los intervinientes por un período máximo de diez minutos. Finalizado el debate los grupos parlamentarios podrán presentar a la Mesa de la Cámara propuestas de resolución durante un tiempo de treinta minutos, que serán admitidas en función de su congruencia con la comunicación objeto de debate. Tras su admisión podrán ser defendidas en un turno de cinco minutos, después de lo cual serán votadas según el orden de presentación, salvo las que supongan rechazo total de la comunicación que se votarán en primer lugar.

Cosa distinta a lo anterior es el control financiero por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de los planes seleccionados de especial seguimiento, a cuyo tenor el artículo 14.4 RGS prescribe que anualmente «el Ministro de Economía y Hacienda, a través de la Orden Ministerial de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado», determinará los planes que hayan de ser objeto de especial seguimiento.

A través de los planes se da contenido a los artículos 31.2 y 103.1 CE cumpliendo las exigencias de coherencia y justicia material, por eso, entre otras cosas, el artículo 10.3 RGS exige que sean coherentes con los programas plurianuales ministeriales. Además, suponen un mecanismo de cierre del proceso de racionalización, para la fiscalización y valoración; del mismo modo se configura como un objetivo prioritario la corrección de los fallos del mercado, por lo que habrá que tener en cuenta las previsiones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 y la LO 5/2001, de complemento de la anterior. De esta manera, las líneas de subvenciones que no sean rentables se cierran o son sustituidas por otras más eficaces y eficientes (art. 15 RGS), utilizándose para ello criterios de planificación estratégica entendida como una planificación pragmática en la que los objetivos se determinan en función de los recursos disponibles y con consideración de las barreras a superar.

4.4. Obligaciones de los beneficiarios y entidades colaboradoras (arts. 18-28 RGS)

El Reglamento tiende a la simplificación del régimen de determinación y acreditación del cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios y entidades colaboradoras. Y ello a través de diversas medidas:

- a) La determinación de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, en las que se ha de estar al corriente para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora (salvo en el caso de Administraciones Públicas). Aunque en la lista se incluye el no mantener con el Estado deudas o sanciones tributarias en período ejecutivo o no tener pendientes de ingreso cantidades debidas por responsabilidad derivada de delito contra la Hacienda Pública declaradas por sentencia firme; esta previsión en puridad, así ocurre en la LCAP, es causa de prohibición.
- b) La acreditación del cumplimiento de las obligaciones de los artículos 18 y 19 RGS, bien mediante certificación, bien por declaración responsable. La certificación administrativa será expedida por el órgano competente en el plazo previsto por la normativa, aunque nunca superior a veinte días. Existe flexibilidad en este último punto, pues se prevé que si el certificado no ha sido expedido en tiempo se deberá acompañar a la solicitud de la subvención la acreditación de haber solicitado el certificado, debiendo aportarlo posteriormente (pero al

menos no se le excluye del proceso). En cuanto a los efectos de las certificaciones no originan derechos ni expectativas de derechos, no interrumpen ni suspenden plazos, ni sirven de medio de notificación de los procedimientos a los que pudieran hacer referencia.

- c) La simplificación de la acreditación mediante la presentación de declaración responsable sustituirá a las certificaciones, entre otros, en los casos de becas, las concedidas a mutualidades de funcionarios, colegios de huérfanos y entidades similares; aquellas cuyo importe sea inferior a 3.000 €; las otorgadas a Administraciones Públicas, organismos, entidades públicas y fundaciones del sector público (llama la atención que distinga de las Administraciones Públicas a los organismos, entidades públicas y fundaciones del sector público como si fueran cosa distinta de aquéllas). Especial relevancia tiene el supuesto de simplificación de acreditación en el caso de subvenciones destinadas a financiar proyectos o programas de acción social y cooperación internacional que se concedan a entidades sin fines lucrativos. Su relevancia viene determinada porque tal tratamiento favorable supone el reconocimiento de las funciones ejercidas por grupos de presión como elementos optimizadores de la participación inmediata (según expresión de Sartori), reconocimiento que no es ni baladí ni meramente teórico, pues el tercer sector recibe en la actualidad un porcentaje notable de los presupuestos generales del Estado para la financiación de sus actividades.

También se acredita mediante declaración responsable no estar incurso en ninguna de las prohibiciones del artículo 13 LGS, prohibiciones que, por cierto, se aprecian directamente (por el órgano concedente, se entiende, porque el RGS no dice nada). La resolución que contenga prohibición de contratar también incluirá la referencia a la prohibición de recibir subvenciones (art. 28 RGS).

- d) La creación de un registro de solicitantes (art. 29 RGS) similar al registro de contratistas previsto por la LCAP. Es un registro de inscripción voluntaria, para la que se aportarán documentos que acrediten la personalidad jurídica, la capacidad de obrar y, en su caso, la representación. Con ello se eximirá al solicitante de presentar la documentación en cada convocatoria con la presentación del certificado expedido por el mismo. La Junta Consultiva podrá establecer mecanismos de coordinación, que serán necesarios para un tratamiento homogéneo, habida cuenta de que según la dicción del artículo 29.3 RGS «cada órgano concedente de subvenciones que sea titular de un registro...», es decir, que pueden ser titulares de registros no sólo los departamentos ministeriales, sino también los organismos y las entidades públicas, entre otros.
- e) La publicidad recibe un tratamiento específico en los artículos 30-34 RGS distinguiendo en función del sujeto encargado de la misma. Así, el artículo 30 RGS señala que la publicidad de las subvenciones concedidas se realizará durante el mes siguiente a cada trimestre natural.

Diferencia igualmente en función de que las subvenciones superen 3.000 €, de modo que aquellos actos de publicación mixtos (en el sentido de que incluyan ambos tipos de cuantías) deberán señalar «además de los datos individualizados de las subvenciones superiores a 3.000 €, el lugar o el medio en el que conforme a la normativa reguladora de la subvención aparecen publicados el resto de beneficiarios». Por otra parte, el artículo 31 RGS se refiere a la publicidad por parte del beneficiario, cuyas obligaciones se fijarán en las bases y se atenderán a la naturaleza de la actividad subvencionada.

La publicidad en el ámbito de la Administración tiene una especial importancia, pues transformar las relaciones entre ciudadanos y Administración en el contexto de la nueva gobernanza exige romper la opacidad de la organización y de la actividad administrativa a través de iniciativas públicas que comuniquen a la sociedad los detalles que afecten a los fenómenos anunciados. La ejecución de este principio requiere un amplio abanico de acciones, desde la potenciación de programas de imagen institucional hasta la información previa y detallada de los procesos administrativos que afectan al individuo, pasando por la simplificación y mejora del lenguaje y los documentos que se utilizan.

4.5. La Base de Datos Nacional de Subvenciones (arts. 35-41 RGS)

Se establece un marco jurídico estable y eficaz de información sobre gestión de subvenciones a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Cumple una clara finalidad de simplificación del control de la concurrencia de aportaciones públicas para una misma actividad, facilitando así la función de verificación de los requisitos jurídicos para obtener la condición de beneficiario y permitiendo la optimización de las actividades de planificación, seguimiento y control de las subvenciones. Y ello de forma especialmente vinculante, pues el incumplimiento de dicha obligación dará lugar a las correspondientes responsabilidades previstas por los artículos 20 LGS y 4 LRJAP.

Su ámbito objetivo abarcará, junto a las subvenciones, las entregas dinerarias sin contraprestación a las que resulte de aplicación el principio de información del artículo 20 LGS, según lo dispuesto en el artículo 2.2 y DA 16.^a LGS. Están obligadas a informar de las primeras la Administración General del Estado, Entidades Locales (llama la atención que el RGS se refiera antes a éstas que a las Comunidades Autónomas), las Comunidades Autónomas, organismos públicos y demás entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes, así como consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones. Sobre las entregas dinerarias sin contraprestación informarán los organismos públicos, consorcios y fundaciones de Derecho público.

Según el artículo 38 RGS la administración y custodia de la Base corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), por lo que, teniendo en cuenta la protección de datos de carácter personal (prevista por la Ley 15/99, de 13 de diciembre), el suministro de información se realizará preferentemente utilizando certificado electrónico y únicamente a los usuarios a los que, a propuesta del órgano concedente, autorice la IGAE. Ésta suministrará periódicamente a los órganos obligados a dar información las consultas realizadas, a fin de que se verifique su oportunidad y necesidad.

4.6. Régimen de garantías (arts. 42-54 RGS)

El RGS desarrolla el régimen de garantías detallando los supuestos de exigibilidad, dispensas, medios y procedimiento. Se pretenden soluciones uniformes, pero con la suficiente flexibilidad como para su posterior desarrollo en las bases reguladoras. Entre las medidas que se adoptan destacan:

- a) La exoneración de la constitución de garantía de las Administraciones Públicas, los beneficiarios de subvenciones por importe inferior a 3.000 €, las entidades no lucrativas y aquellas entidades que por Ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos (art. 42 RGS).
- b) La fijación de garantías en los procedimientos de selección de entidades colaboradoras, conforme a lo dispuesto en las bases, siendo de aplicación supletoria lo previsto por la normativa reguladora de la contratación administrativa (art. 44 RGS). Se devolverá en quince días desde la finalización del proceso de selección o en el momento de formalización de la colaboración.
- c) El establecimiento de garantías en pagos anticipados y abonos a cuenta con determinación del importe, extensión de la garantía, constitución, ejecución y cancelación.
- d) La exigencia de garantías en cumplimiento de compromisos asumidos por beneficiarios y entidades colaboradoras que se regularán en el convenio y responderán de la aplicación de los fondos públicos por parte de la entidad colaboradora y de los reintegros e intereses de demora que pudieran exigirse (art. 53 RGS).
- e) La previsión de la posibilidad de que las garantías adopten la forma de hipoteca o prenda, regulándose las peculiaridades de su constitución en las bases (art. 54 RGS).

4.7. Concesión de subvenciones: bases reguladoras y procedimiento (arts. 55-67 RGS)

El Reglamento de subvenciones establece alternativas a la concesión de subvenciones tendentes a permitir una gestión eficaz de los órganos de la Administración Pública.

Respecto a las bases reguladoras el artículo 9 LGS subordina el otorgamiento de la subvención a la aprobación y publicación oficial de las normas que fijen las bases reguladoras, en una clara manifestación del principio de seguridad jurídica. Las bases, aprobadas por Orden Ministerial y publicadas en el *BOE*, tendrán naturaleza reglamentaria tal y como se deduce del artículo 17 LGS, mientras que las órdenes de convocatoria se asimilan a los actos administrativos. En cuanto al contenido de las bases el artículo 60 RGS introduce respecto de los criterios de valoración que cuando se tome en cuenta más de un criterio deberá establecerse la ponderación entre ellos, en caso contrario, se entenderá que todos tienen el mismo peso.

El procedimiento de adjudicación se haya imbuido del principio de concurrencia porque las subvenciones implican atribución de ventajas públicas y los medios financieros están limitados de modo que conviene racionalizar su adjudicación. Aun así, en función de los artículos 22 LGS y 55 RGS, el procedimiento puede ser de dos tipos:

- a) Procedimiento en régimen de concurrencia competitiva, para cuyo estudio detallado nos remitidos a la LGS, refiriéndonos únicamente a las principales novedades que ha introducido el RGS en esta materia.

En relación con las alternativas previstas por el RGS para una gestión más flexible y eficaz, por un lado, 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 (art. 56 RGS) que permite avanzar la tramitación de la convocatoria en el ejercicio precedente a la resolución y, de este modo, administrar óptimamente el tiempo y los recursos administrativos. En los supuestos de tramitación anticipada se exige la existencia de crédito adecuado, pero en cualquier caso su concesión queda condicionada a su mantenimiento en el momento de la resolución; además «en el supuesto de que el crédito aprobado en la Ley de Presupuestos fuera superior a la cuantía inicialmente estimada, el órgano gestor podrá decidir o no su aplicación a la convocatoria», pero en cualquier caso evita la nueva convocatoria. Por último, se regula el régimen de las subvenciones plurianuales, señalando el artículo 57 RGS que en estos casos la convocatoria deberá indicar la cuantía máxima a conceder, así como su distribución por anualidades y la eventual realización de pagos a cuenta.

El artículo 58 RGS se refiere a lo que se ha dado en llamar en la práctica de la gestión administrativa *overbooking*, término con el que se hace referencia al supuesto en que la convocatoria fije, además de la cuantía total máxima dentro de los créditos disponibles, una cuantía adicional cuya aplicación no requerirá nueva convocatoria. Se produce cuando los créditos a los que resulta imputable no estén disponibles en el momento de convocatoria pero cuya disponibilidad se prevea obtener en un momento anterior a la resolución. Se promue-

ve de esta forma una eficaz ejecución presupuestaria, cumpliendo además con el principio de economía procesal, pues se evita abordar nuevos trámites administrativos acumulándolos con sujeción a condición suspensiva. A una similar finalidad responde el artículo 63 RGS introduciendo la lista de espera y señalando que la resolución de concesión, además de contener los solicitantes a los que se concede la subvención y la desestimación expresa de las restantes solicitudes, podrá incluir una relación ordenada de todas las solicitudes que, cumpliendo con las condiciones administrativas y técnicas establecidas en las bases para adquirir la condición de beneficiario, no hayan sido estimadas por rebasarse la cuantía máxima del crédito. En ese momento, si alguno de los beneficiarios renunciase a la subvención, su cuantía se otorgará al siguiente de la lista preestablecida.

- b) El otorgamiento directo se produce en tres supuestos: las previstas nominativamente en los presupuestos generales, aquellas cuyo otorgamiento venga impuesto por una norma de rango legal y subvenciones para actividades por razón de interés público.

La flexibilización de la gestión se logra igualmente a través de convocatorias de cuantía estimada, de la regulación del régimen de modificación de las resoluciones y a través de la convocatoria abierta en procedimientos de concesión concurrencial, pues según el artículo 59 RGS mediante un acto de convocatoria se pueden acordar varios procedimientos selectivos a lo largo del ejercicio presupuestario, permitiendo a los solicitantes la concurrencia durante todo el año. En este caso, cuando a la finalización de un período se hayan concedido las subvenciones presentadas en el correspondiente período y no se haya agotado el importe máximo se podrá trasladar la cantidad no aplicada a posteriores resoluciones siempre que así se prevea en las bases y que no perjudique los derechos de los solicitantes de origen.

La normativa en materia de procedimiento de concesión debe completarse con la previsión del artículo 29 LGS relativa a la posibilidad de subcontratación, total o parcial. Pero no es una cesión porque no se sustituye al beneficiario y éste sigue siendo el responsable ante la Administración. Tampoco puede dejar en manos de sus asociados la realización de la actividad, a cuyos efectos el artículo 68.2 RGS detalla los supuestos en los que se considera que existe vinculación entre diversas personas. Hay margen para la discrecionalidad y es susceptible de fraude, por eso se establecen límites materiales y la imposibilidad de fraccionar el contrato. Lo desarrolla el artículo 68 RGS estableciendo un criterio restrictivo y señalando la obligación personal del beneficiario de desarrollar la actividad; no obstante, las bases pueden prever la subcontratación, teniendo en cuenta que en ningún caso podrá subcontratar más del 50 por 100 de la actividad subvencionada.

4.8. El procedimiento de justificación (arts. 68-82 RGS)

El RGS detalla la regulación de los procedimientos de justificación, basados en la necesidad de adecuar los medios administrativos a la carga de actividad de la Administración. Entre los procedimientos de justificación destacan:

- c) La cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, que habrán de ser validados y, en su caso, estampillados (arts. 72 y 73 RGS).
- d) La cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, lo que implica *de facto* una reducción de la información a aportar, precisamente por la condición de fedatario del auditor (tal y como se deduce de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas).
- e) La cuenta justificativa simplificada para subvenciones según el artículo 75 RGS de importe inferior a 60.000 €, con la previsión de utilización del sistema de muestreo para la comprobación por el órgano concedente de los justificantes que estime oportunos.
- f) La justificación por módulos, siempre que la actividad fuera medible en unidades físicas, que exista evidencia del valor en el mercado de la actividad y que el importe que se fije se determine sobre la base de un informe técnico motivado (art. 76). En cualquier caso estos módulos serán revisables y actualizables (art. 77).
- g) La justificación a través de estados contables en los supuestos en que la información contable, debidamente auditada, sea suficiente para acreditar la aplicación de la subvención (art. 80).
- h) La justificación telemática de subvenciones prevista en el artículo 81 incluye igualmente la realización electrónica de trámites para lo que será de importante aplicación el futuro DNI electrónico.

El artículo 70 RGS introduce una norma para evitar que determinados formalismos retrasen, obstaculicen o paralicen la actividad de fomento de la Administración, y ello a través de la ampliación del plazo de justificación siempre que no perjudique derechos de terceros y nunca por más de la mitad del plazo inicial. El precepto se encuentra especialmente dirigido a las entidades locales, que normalmente tenían más dificultades a la hora de justificar el cumplimiento de la actividad, aunque de forma efectiva se hubiera realizado la actividad subvencionada.

4.9. El procedimiento de comprobación (arts. 84-87 RGS)

El Reglamento de Subvenciones amplía las disposiciones legales en materia de procedimiento de comprobación.

Respecto a la comprobación de la justificación, el artículo 84 RGS encomienda esta tarea el órgano concedente, para lo que se ajustará a lo establecido en las bases. No obstante, en los casos en que la comprobación se realice previa aportación de la cuenta justificativa, aquélla se circunscribe a la

memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones de la concesión de la subvención, a una relación justificada de gastos e inversiones de la actividad y de otros que hayan contribuido a financiarla. El artículo 86 RGS, por su parte, prevé la posibilidad de alteraciones en las condiciones de la subvención (siempre que éstas no afectaran a la naturaleza de las mismas), en cuyo caso el órgano concedente aceptará *ex post* la justificación si no dañara derechos de terceros.

En el caso de comprobación de la realización de la actuación, el órgano concedente elaborará un plan anual de actuación según el artículo 85 RGS.

El artículo 87 RGS desarrolla reglamentariamente el artículo 33.4 LGS, que preveía que cuando la diferencia entre el valor comprobado por la Administración y la tasación practicada por el perito del beneficiario es inferior a 120.000 € y al 10 por 100 del valor comprobado por la Administración, la tasación del perito del beneficiario servirá de base para el cálculo de la subvención. En caso contrario (y es aquí donde entra el art. 87 RGS) la Administración solicitará del colegio, asociación o corporación profesional legalmente reconocida el envío de una lista de colegiados dispuestos a actuar como peritos terceros. Se elegirá por sorteo uno, designándose los posteriores por orden correlativo. Cuando no exista colegio, asociación o corporación, el Banco de España designará una sociedad de tasación inscrita en el correspondiente registro oficial. En cualquier caso, cada una de las partes depositará en el Banco de España el 50 por 100 del importe de la provisión para el pago del perito en el plazo de diez días.

4.10. Los procedimientos de reintegro e imposición de sanciones (arts. 91-103 RGS)

Respecto al procedimiento de reintegro, Velarde Fuertes había señalado como uno de los defectos atribuibles a los órganos de gestión de subvenciones en el desarrollo de su actividad «las demoras en la exigencia del reintegro de subvenciones no justificadas», así como «la falta de reclamación de intereses de demora asociados al reintegro de subvenciones»⁷. Por ello, señala Martínez Giner, la regulación autónoma y detallada del reintegro de las subvenciones en el RD 887/2006 supone un renovado impulso a esta cuestión y debe ser valorada positivamente⁸.

Entre los supuestos de reintegro la LGS incluye de forma equívoca el producido por invalidez de la resolución que otorga la subvención y el reintegro propiamente dicho. Son figuras de naturaleza distinta que sólo tienen en común la devolución del dinero, y en algunos casos ni siquiera porque la invalidez no dará lugar a la devolución del importe si antes de pagar se procede a la anulación del acto (art. 102 de la Ley 30/1992) y si no se ha paga-

⁷ J. Velarde Fuertes, «Las irregularidades en la obtención y empleo de subvenciones públicas», en XIV Jornadas de Presupuestos, contabilidad y control público de la Intervención General del Estado.

⁸ L. A. Martínez Giner, *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 2006.

do y se detecta alguna causa de los artículos 37 LGS u 89 RGS. El artículo 36 establece el reintegro por invalidez y remite a la LRJAP, apuntando que no procede esta revisión de oficio cuando es reintegro propiamente dicho. El artículo 37 habla de reintegro propiamente dicho como aquel que se produce porque el pago ha quedado sin causa. La diferencia con el caso anterior es que en aquél el acto que concedió la subvención es un título que legitima el pago de modo que para exigir la devolución hay que destruir el acto; por ello no se exige revisión de oficio ni ninguna otra forma de declaración de invalidez o ineficacia basadas en la ilegalidad de la subvención. El beneficiario debe cumplir voluntariamente con el reintegro sin necesidad de declaración administrativa.

Desarrollando una de las causas de reintegro previstas en el artículo 37 LGS, el artículo 92 RGS entiende incumplida la obligación de justificar cuando en la justificación se hubieran incluido gastos que no respondieran a la actividad subvencionada, que no hubieran supuesto un coste susceptible de subvención, que hubieran sido ya financiados por otras subvenciones o que se hubieran justificado mediante documentos que no reflejaran la realidad de las operaciones. En estos supuestos, sin perjuicio de posibles responsabilidades, procederá el reintegro.

El reintegro parcial tiene gran importancia práctica, por ejemplo, en los casos de que exista invalidez parcial de la subvención, que exista rectificación de un error material, que se modifique una circunstancia... Es consecuencia de la pérdida del derecho a cobrar parte de la subvención, de modo que si no se había cobrado todavía habrá que tener en cuenta el artículo 37.2 no para declarar el reintegro parcial, sino para declarar la pérdida parcial del derecho, atendiéndose en todo caso al principio de proporcionalidad. El artículo 91 RGS habla de reintegro proporcional (que se asimila al parcial) en casos de existencia de subvenciones concurrentes o en los que exista aportación privada.

El procedimiento de reintegro, según el artículo 42 LGS, se inicia bien de oficio por el órgano competente, bien a consecuencia del informe de la IGAE. El artículo 96 RGS prevé que en el caso de que transcurriera el plazo de un mes sin que se hubiera iniciado el procedimiento de reintegro previsto por el artículo 51 LGS, quedarán levantadas automáticamente las medidas cautelares que se hubieran adoptado en el desarrollo del control financiero, no se considerará interrumpida la prescripción y el órgano gestor no quedará liberado de la obligación de inicio del procedimiento (sin perjuicio de las responsabilidades que procedan contra él). Lo normal es que se notifique al interesado para que alegue lo que estime conveniente pero sólo el artículo 51 prevé plazo de quince días para las alegaciones si el procedimiento se inició a consecuencia de informe de la IGAE. Esta laguna, no obstante, ha sido cubierta por el Reglamento, que en su artículo 94 materializa el principio contradictorio propio de procedimientos sancionadores, señalando que el acuerdo de iniciación de procedimiento de reintegro será notificado al beneficiario para que éste alegue lo que estime conveniente en el plazo de quince días. Después se adoptan medidas provisionales, se llevan a cabo actos de investigación y prueba, audiencia del interesado y la propuesta de

resolución (que no podrá apartarse sino motivadamente del informe de la IGAE). La resolución del procedimiento tendrá lugar en un plazo máximo de un año, caducando en caso contrario. El artículo 42.5 señala que la resolución pone fin a la vía administrativa, por lo que no cabe recurso de alzada. Una regla especial es la prevista en el artículo 90 RGS, que prevé el supuesto de devolución a iniciativa del perceptor, estableciendo que recoge la propia convocatoria la que dé publicidad a los medios adecuados para efectuarla.

Aunque los artículos 32-34 RGS no se encuentran en el capítulo correspondiente al reintegro, los incluimos aquí por la incidencia directa que podrían tener en el mismo y es que se trata de supuestos en los que se produzca un exceso de financiación pública, bien como consecuencia de que el procedimiento de concesión no ha evaluado el presupuesto de la actividad subvencionada a efectos de ponderar la cantidad a conceder, bien porque se ha producido algún tipo de subvención concedente (cuya efectividad debe comunicarse por el beneficiario al órgano competente) o bien que el exceso se produzca porque se trate de una actividad subvencionada por varias Administraciones Públicas.

El procedimiento sancionador está escasamente desarrollado por el RGS, remitiéndose a lo dispuesto por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Como casi exclusivas innovaciones prevé la obligación de los órganos y entidades colaboradoras que conozcan los hechos que puedan constituir infracción de ponerlo en conocimiento de los órganos competentes. El artículo 103 RGS fija la posibilidad de que la IGAE emitiera propuesta de inicio de expediente sancionador, en cuyo supuesto si el interesado presentara alegaciones, el instructor deberá solicitar informe, que será preceptivo y «determinante» (por tanto no vinculante) a la IGAE.

V. CONCLUSIÓN

No podemos finalizar sin poner de manifiesto una de las más llamativas omisiones del presente Reglamento y es el desarrollo del Título III de la Ley General de Subvenciones relativo al control financiero de las mismas y sustancial a su otorgamiento. La LGS ha configurado un control específico (distinto de la función interventora, del control financiero permanente y de la auditoria), de manera que puede hacerse referencia a dos vías esenciales de control, bien directo, ejercido por el órgano otorgante; bien indirecto, ejercido por Tribunal de Cuentas, la Intervención General de la Administración del Estado u órganos de la Unión Europea. La LGS ha ampliado y reforzado el control asimilando procedimentalmente el control sobre el beneficiario a una inspección tributaria, ha ampliado el objeto y los destinatarios, ha atribuido amplias potestades a los interventores, imponiendo importantes obligaciones de colaboración a los sujetos controlados y (sin llegar a atribuir efectos vinculantes a los informes) ha reforzado su importancia. A pesar de lo anterior, el Real Decreto 887/2006 no ha considerado adecuado ampliar las disposi-

ciones en la materia, pues tal y como explica en su Exposición de Motivos, en puridad su regulación debería abordarse desde la perspectiva de la IGAE, como se hizo en el RD 2188/1995, regulador del régimen de control interno ejercido por la IGAE.

La aprobación de la Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio, hacen hincapié en la importancia de adoptar mejoras en la gestión de las subvenciones públicas como medio para la consecución de una adecuada ejecución presupuestaria. De este modo, si una política pública bien gestionada es aquella que produce con la mejor relación coste-eficacia los resultados y beneficios esperados sin causar efectos no deseados, ésa debe ser la finalidad última de la actuación de los poderes públicos, también y de forma especial, por lo que se refiere a la concesión y gestión de subvenciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BUENO ARMÍJO, A. M., «La recuperación de las ayudas de Estado incompatibles con el Derecho europeo de la competencia: nuevas soluciones a la luz de la reciente Ley General de Subvenciones», en Font Galán y Pino Abad (coords.), *Estudios de Derecho de la Competencia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.
- CALLOL GARCÍA/DE PRADO/VARGAS ALONSO, *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Análisis y valoración*, Ediciones Foro, formación y ediciones, Madrid, 2004.
- CAZORLA PRIETO, L. M., *Derecho financiero y tributario*, Aranzadi, 2006.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (coord.), *Comentario a la Ley de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho administrativo*, Aranzadi, 2006.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones: Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- MARTÍNEZ GINER, L. A., *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 2006.
- RODRÍGUEZ MOLERO, J. L., «El procedimiento de incumplimiento y reintegro de subvenciones: una propuesta de racionalización», en *Auditoría Pública*, núm. 37, 2005.
- SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1998.
- VELARDE FUERTES, J., «Las irregularidades en la obtención y empleo de subvenciones públicas», en *XIV Jornadas de Presupuestos, contabilidad y control público de la Intervención General del Estado*.