

## **UN SUPUESTO ESPECIAL EN QUE LAS NORMAS REGULADORAS DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES PARTICIPAN DE LA NATURALEZA DE ACTO ADMINISTRATIVO**

Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)<sup>1</sup>

En términos generales, es indiscutible que, tanto la legislación estatal como la autonómica, conceptúan las bases reguladoras como disposiciones administrativas de carácter general, pues las califican en todo caso como normas.

Sin embargo, recientemente, se han planteado dudas en orden a la naturaleza de las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de subvenciones, cuando dicho procedimiento presenta alguna particularidad que lo aparta de la regla general apuntada.

I.- Un adecuado análisis de esta cuestión hace aconsejable recordar, en este punto, las diferencias fundamentales entre los actos administrativos y las disposiciones administrativas de carácter general.

- Las disposiciones administrativas de carácter general, en cuanto normas jurídicas, participan de la abstracción y generalidad propias de las mismas: se dirigen a una pluralidad indeterminada de sujetos de derecho y regulan una pluralidad de situaciones jurídicas. Asimismo, gozan de carácter estable, son instrumentos de ordenación, caracterizados por la generación de normas susceptibles de aplicación posterior o futura y tienen vocación de permanencia; poseen una vigencia indefinida salvo que se disponga expresamente lo contrario. Son aplicadas a través de actos particulares – actos administrativos– tantas veces como sea necesario mientras continúen vigentes. Presentan un procedimiento de elaboración más intenso que el de los actos, y no son susceptibles de recurso administrativo de alzada o reposición, sino que su impugnación jurisdiccional ha de ser siempre inmediata.

---

<sup>1</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

- El acto administrativo, por su parte, se define como cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, realizada por una Administración Pública con arreglo a las normas de derecho administrativo. Es, por tanto, un acto que genera unas consecuencias jurídicas, sometido al derecho público. Asimismo, se agota, se consume o extingue sus efectos con su primera y única aplicación, es consuntivo. A diferencia de las anteriores, los actos de aplicación de las disposiciones administrativas de carácter general sí son susceptibles de recurso administrativo, y así se exige para su posterior impugnación en sede judicial, salvo excepciones.

La jurisprudencia ha consolidado la distinción apuntada. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2014 afirma:

*“... para determinar si estamos ante un acto administrativo o una norma de naturaleza general debemos atender, en primer lugar, al contenido material de la actuación administrativa, de tal forma, que podemos afirmar que nos hallamos ante una norma cuando de él se desprende una ordenación o regulación abstracta destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de casos concretos y, por el contrario, nos hallaremos ante un acto cuando el acto encierra una decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios delimitados total o potencialmente y con unos efectos claramente determinados. El examen de la doctrina jurisprudencial evidencia que notas definidoras de la norma o disposición de carácter general son: pluralidad indefinida de cumplimientos, innovación del ordenamiento y perdurabilidad en el tiempo.*

*Desde una perspectiva teleológica para calificar como disposición general una actuación administrativa, hemos de comprobar que tenga una finalidad normativa y que se integra en el ordenamiento jurídico, mientras que los actos administrativos, por el contrario, ya tengan por destinatario una persona determinada o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen siempre una finalidad particularizada y no pasan a formar parte del ordenamiento jurídico”.*

II.- El artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, permite conceder de forma directa “c) *Con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública*”, señalando que, en tales casos, “*el Consejo de Gobierno, aprobará mediante Acuerdo la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación. En estos supuestos, el órgano concedente deberá publicar la declaración de los créditos presupuestarios disponibles para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión, previa la tramitación del expediente de gasto que corresponda, iniciándose el procedimiento con la solicitud de los interesados, que deberán entenderla desestimada por el transcurso del plazo fijado para resolver*”. A continuación, el artículo 6.1 del mismo cuerpo legal, tras reiterar que “*previamente a la concesión de subvenciones se establecerán las oportunas bases reguladoras, salvo que ya existieran estas*”, añade que “*en los supuestos recogidos en el artículo 4 de esta Ley, la documentación especificada en cada uno de los casos tendrá carácter de base reguladora*”.

De la normativa citada parece desprenderse, como adelantamos, que las bases reguladoras se conceptúan como disposiciones administrativas de carácter general, siendo calificadas en todo caso como normas. Incluso, el artículo 67.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, somete su procedimiento de elaboración a la tramitación establecida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la elaboración de normas reglamentarias -si bien para el ámbito de la Administración del Estado, exclusivamente-.

Acudiendo, por tanto, a una interpretación literal de la normativa citada puede colegirse que las bases reguladoras, al menos formalmente, tienen naturaleza normativa, y no de acto administrativo.

Recordemos en este punto la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015, en la que se afirma que “*tiene razón la recurrente en cuanto que las bases de una convocatoria de subvenciones tienen naturaleza reglamentaria en su elaboración y no de acto plúrimo. El art. 17 de la Ley 38/2003 remite al art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de*

*noviembre en cuanto al procedimiento de elaboración aprobándose como Orden Ministerial en el caso de las estatales, Ordenanza, en el ámbito local, y Orden de la Consejería correspondiente en lo que atañe a las Comunidades Autónomas (...)*”.

No en vano, las bases reguladoras de subvenciones persiguen la normación de la subvención: no se limitan a aplicar una solución jurídica a un problema determinado ni suponen la conclusión de un procedimiento; son la base sobre la que sustentan el dictado de la resolución posterior, y su regulación subyace durante la vigencia de la relación jurídica subvencional.

III.- Sin perjuicio de lo anterior, existen algunos pronunciamientos –aislados hasta el momento- que parecen abrir la posibilidad a la distinción entre bases reguladoras con vocación de permanencia y aquellas otras que no tienen tal vocación, con posibles consecuencias en su distinta naturaleza jurídica.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2017 señala:

*“Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima.*

*Por otra parte, resulta irrelevante para la naturaleza singular o general de unas bases la forma de orden ministerial (o autonómica en su caso), puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones generales como para actos administrativos, como expresamente*

*establece para la Administración del Estado el artículo 24 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre)”.*

En la misma línea, el Auto del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018 reproduce dicha doctrina al inadmitir un recurso de casación contra unos decretos reguladores de bases de subvenciones:

*“Como supuestos de interés casacional cita la representación de la Generalidad Valenciana el artículo 88.3.c) LJCA, pero los propios decretos recurridos reconocen que no tienen la consideración de disposición de carácter general. Además, conforme a la doctrina de este Tribunal, las bases reguladoras de la subvención constituyen en este caso actos plúrimos, no disposiciones generales, circunscrita cómo está su aplicación al ejercicio presupuestario de 2016. Como hemos dicho en la reciente sentencia de 30 de noviembre de 2017 (recurso de casación núm. 1253/2015 ), «que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son una bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión»”.*

No obstante, como decimos, dichos pronunciamientos son aislados.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que el rigor que la jurisprudencia suele otorgar a las infracciones procedimentales en la elaboración de disposiciones de carácter general exige considerar el asunto a la luz del principio de prudencia y seguridad jurídica, ya que la omisión de los trámites necesarios podría conducir a la nulidad de las normas reguladoras.

Por ello, con carácter general, cabe afirmar la naturaleza normativa de las bases reguladoras de subvenciones, con la consiguiente necesidad de aplicar en su tramitación las garantías procedimentales que le son propias, incluido el informe del Servicio

Jurídico, evitando así la posible declaración judicial de nulidad por omisión de trámites esenciales en el procedimiento.

IV.- La conclusión apuntada, sin embargo, podría no ser aplicable a todos los casos. Así, por ejemplo, puede citarse el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 27 de octubre de 2021, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de las subvenciones para la realización de las actividades formativas en el sector del Transporte Público por Carretera del año 2020. Este acuerdo presentaba la particularidad de que la concesión directa se resolvería en favor de quienes, participando en el proceso ordinario de convocatoria, resultaron beneficiarios provisionales de las subvenciones convocadas en un proceso que, por circunstancias sobrevenidas, no pudo ser culminado en la anualidad de la convocatoria, decayendo el crédito previsto a esos efectos sin poder haber atendido las solicitudes.

Así, el artículo 3.1 de este acuerdo señalaba que *“Podrán acceder las asociaciones profesionales de transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte, las federaciones integradas de modo exclusivo por dichas asociaciones y las organizaciones sindicales, en todos los casos, con establecimiento y actividad en el sector del transporte por carretera en la Comunidad de Madrid, que participaron y les fue notificada la propuesta de resolución provisional como beneficiarios de conformidad con el procedimiento previsto en la Orden de 1 de septiembre de 2020, de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras ”*.

El artículo 5, por su parte, añadía que *“serán subvencionables aquellas actividades formativas que se tuvieron en consideración en la propuesta de resolución provisional de beneficiarios que participaron en el procedimiento previsto en la Orden de 1 de septiembre de 2020, de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, y que se realizaron entre el 1 de enero y el 31 de octubre del año 2020”*.

Es, por tanto, un acuerdo que presenta unas características excepcionales que conducen a su agotamiento inmediato, puesto que, concedidas las subvenciones conforme a las bases reguladoras preexistentes de las mismas, y en favor de aquellas personas cuyas

solicitudes ya fueron objeto de consideración de acuerdo con dichas normas, el acuerdo no será susceptible de ser ulteriormente aplicado en ningún otro procedimiento.

En definitiva, el acuerdo buscaba la realización efectiva del otorgamiento de las subvenciones previamente convocadas y concedidas provisionalmente al amparo de las bases reguladoras de 2019 que las regían y que se reproducían íntegramente en el mismo. No persigue incorporarse al ordenamiento jurídico para regular sucesivas convocatorias, sino materializar la culminación de un procedimiento previamente iniciado, instruido y resuelto provisionalmente en favor de unas personas ya determinables con arreglo a unas reglas preexistentes.

En base a lo expuesto, las peculiaridades extraordinarias que confluieron en ese concreto acuerdo del Consejo de Gobierno citado impedirían afirmar su carácter normativo, participando de la naturaleza de los actos administrativos.

Octubre de 2023.