

## SUPUESTO

56

### Procedimiento administrativo y concesión de subvenciones

#### SUPUESTO

La Diputación Provincial de Z publica el día 12 de febrero una convocatoria para la concesión de ayudas y subvenciones para promover la restauración y rehabilitación de viviendas habituales.

En la normativa que regula estas subvenciones, la Diputación Provincial exige que se acredite, por una parte, que efectivamente el edificio a rehabilitar constituye la primera vivienda y, por otra, que no se ha hecho uso de una subvención de este tipo con anterioridad respecto a la misma vivienda por los mismos propietarios.

Juan y María presentan de forma presencial una solicitud a la Diputación Provincial para que ésta les conceda tal subvención, con objeto de restaurar la vivienda que poseen en el Municipio E de la provincia de Z.

Su solicitud contiene la identificación de los interesados, la petición de subvención, la indicación del medio electrónico elegido a efectos de notificaciones, el lugar y fecha donde se presentan, el órgano al que se dirige la solicitud y la firma de ambos solicitantes. A la solicitud se le acompaña copia de un documento público que acredita que nunca antes han solicitado, obtenido o utilizado una subvención de este tipo para restaurar dicha casa. Hemos de tener en cuenta que Juan y María han acreditado, en la forma establecida en las bases reguladoras de la subvención, que no están incurso en ninguna de las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario reguladas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Juan y María solicitan en la oficina de asistencia en materia de registros de la Diputación Provincial un recibo de la presentación de su solicitud, pero se les entrega una copia sellada de la misma con indicación de la fecha, hora, el número de entrada en el registro y la recepción de los documentos que acompañan la solicitud.

El día 15 de mayo se publica en el Boletín Oficial de la Provincia Z la resolución del procedimiento, informándose así a Juan y María que no les ha sido concedida la subvención.

## **PREGUNTAS**

1. ¿Pueden Juan y María presentar una copia del documento que acredita que no han obtenido nunca antes una subvención de ese tipo o deberían haber presentado el original?
2. ¿Puede Vd. apreciar la falta de algún requisito o documento en la presentación de la solicitud de Juan y María?. Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo puede enmendarse dicha falta?
3. ¿Es correcta la presentación presencial de la solicitud?. ¿Es válida la entrega de la copia sellada de la solicitud como documento acreditativo de la presentación de la misma?
4. ¿Se resuelve el procedimiento planteado dentro del plazo máximo establecido por la normativa?. Comente las consecuencias del caso en que venza dicho plazo sin que se haya dictado resolución expresa por parte de la Administración.
5. Con la publicación de la resolución, ¿se considera cumplido el deber de la Administración de notificar la resolución expresa en este procedimiento?.

## **RESPUESTAS**

### **Pregunta 1**

El artículo 53 de la LPACAP reconoce una serie de derechos a los interesados en los procedimientos administrativos entre los que se encuentra el de no presentar documentos originales, salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario, y el derecho a no presentar los datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, los que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas y los que hayan sido elaborados por éstas.

Por documento ha de entenderse cualquier forma de expresión escrita de pensamiento humano en papel o soporte informático (Código Civil art.1216). Debe rechazarse la consideración como documento de todo objeto mueble incorporable a los autos de un proceso o, por extensión, a un expediente administrativo. De acuerdo con ello, el artículo 70.1 de la LPACAP define expediente administrativo como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Las normas sobre los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo se regulan principalmente en el artículo 28 de la LPACAP, donde se reitera y concreta la regulación de los derechos del artículo 58 enunciados previamente.

En primer lugar, se establece que los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Admi-

nistraciones públicas, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Además, podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

Con ello se manifiesta la obligación de Juan y María como interesados en el procedimiento de concesión de la subvención propuesta a presentar todos los documentos requeridos por la Administración a la luz de las bases reguladoras de la subvención y del resto de normativa aplicable al procedimiento subvencional. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) constituye la legislación básica estatal en esta materia.

En segundo lugar, se determina que los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 53.1 d). Por lo tanto, Juan y María podrían haber ejercido este derecho reconocido por la Ley y no haber presentado la copia del documento público que acredita la no concurrencia de subvenciones anteriores con el mismo objeto (puesto que se trata de un documento elaborado por la Administración pública), siempre que, como establece la norma, hubieran expresado su consentimiento a que dichos documentos fuesen consultados o recabados. Dicha autorización se presume concedida por los interesados, a menos que conste en el procedimiento su oposición expresa o que la ley especial aplicable requiera la expresión del consentimiento de forma expresa.

La tercera de las normas previstas en el artículo 28 y que resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa es aquella que dispone que *“las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”*. Este precepto concuerda con el derecho de los interesados previsto en el artículo 53.1 c) a la no presentación de documentos originales. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

En el caso descrito en el enunciado no se hace mención expresa a que la normativa reguladora de la subvención exija la presentación de los documentos originales que certifiquen la no concurrencia de subvenciones anteriores, por lo que hemos de entender plenamente aplicable el último precepto comentado (artículo 28.3). De esta forma, hemos de considerar correcta la acreditación de la situación requerida mediante la presentación de la copia del documento público que la certifica, aunque, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LPACAP, no hubiese sido necesaria su presentación si Juan y María hubiesen pedido que se recaben por la propia Administración.

Antes de concluir, hemos de mencionar dos disposiciones adicionales contenidas en el artículo 28 que resultan de interés atendiendo al supuesto planteado. Por un lado, se establece que *“las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones públicas”*, y por otro, que *“los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten”*. Estas normas también habrán de ser observadas por los interesados en el procedimiento de concesión de subvenciones.

## **Pregunta 2**

Las solicitudes presentadas por los interesados en los procedimientos administrativos habrán de reunir los requisitos establecidos en el artículo 66 de la LPACAP así como cualesquiera otros que establezca la normativa específica aplicable al procedimiento concreto.

Atendiendo a lo previsto en la LPACAP, las solicitudes de iniciación han de contener, como mínimo: el nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente; la identificación del medio preferente (electrónico o no) o del lugar que se señale a efectos de la práctica de las notificaciones; los hechos, las razones y la petición en que se concrete la solicitud; la indicación del órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige la instancia; el lugar, la fecha y la firma del solicitante o la acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio (conforme a lo previsto en los artículos 9 a 12 de dicha Ley).

Además, según el procedimiento de que se trate, habrán de cumplirse condiciones y requisitos adicionales regulados en su normativa reguladora.

En el caso que nos ocupa, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la LGS, las solicitudes de los interesados se acompañarán de los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria.

En virtud de lo descrito en el enunciado, la solicitud presentada por Juan y María contienen todos los requisitos establecidos en el artículo 66 de la LPACAP. Además, atendiendo al procedimiento específico, han acreditado no estar incurso en ninguna de las prohibiciones contenidas en la LGS para obtener la condición de beneficiario.

Sin embargo, la normativa reguladora de este procedimiento de subvenciones señala la necesidad de acreditar dos situaciones adicionales: por un lado, que la subvención se solicita para la rehabilitación de una primera vivienda, y por otro, que no se han obtenido solicitudes anteriores con ese mismo objeto. Como se desprende del enunciado, Juan y María han presentado copia del documento que certifica el segundo requisito, pero no se hace mención de que haya entregado ningún documento que acredite que la casa de Juan y María en el municipio E, para la que se solicita la subvención en cuestión, constituya su primera vivienda.

Puesta de manifiesto la falta de este requisito imprescindible en la presentación de la solicitud para la participación en este procedimiento de concesión de subvenciones, procederá la subsanación de la misma en los términos previstos en la Ley.

Al amparo del principio antiformalista, el legislador ha admitido ampliamente las facultades de subsanación o mejora de las solicitudes administrativas, tratándose de un deber para la Administración y una carga para el interesado. De esta forma, si la solicitud no reúne los requisitos mínimos previstos en el artículo 66 de la LPACAP o los exigidos singularmente por la normativa propia de cada procedimiento especial en función de la materia (como ocurre en nuestro caso), la Administración debe requerir al interesado para

que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.

A estos efectos, el plazo que otorga la LPACAP para la subsanación de las solicitudes, como regla general para todos los procedimientos, es de 10 días. Este plazo puede ser ampliado por 5 días más, bien a petición del interesado o a iniciativa del órgano administrativo, ante supuestos excepcionales como cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales. No obstante, se prohíbe expresamente en el artículo 68 de la Ley la ampliación del plazo de subsanación en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva.

Como establece el artículo 22 de la LGS, “*el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva*”, por lo que, en el supuesto planteado quedará prohibida la ampliación del plazo de subsanación concedido. Por ello, el artículo 23.5 LGS establece que si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la norma de convocatoria, el órgano competente habrá de requerir al interesado para que la subsane en el plazo máximo e improrrogable de 10 días, indicándole que si no lo hiciese se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en la LPACAP.

Así, en el supuesto en que Juan y María, una vez requeridos para la subsanación, no subsanen el defecto manifestado en el plazo improrrogable de diez días mediante la aportación de un documento que acredite que efectivamente la casa en el municipio E constituye su primera vivienda, se les tendrá por desistido de la petición aducida en la solicitud, exigiéndose al respecto resolución expresa de la Administración en la que se declare tal desistimiento.

### **Pregunta 3**

Los ciudadanos tienen derecho a presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a los órganos de cualquier Administración pública o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas, así como la documentación complementaria que acompañen a aquellas, en cualquiera de los lugares previstos al efecto en el artículo 16.4 de la LPACAP. Entre los mismos, se encuentran las oficinas de Correos y las oficinas de asistencia en materia de registros, que ha sido el medio elegido por Juan y María en el supuesto planteado.

De ello se desprende que la presentación de solicitudes se puede efectuar en soporte papel o por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, dependiendo de si el empleo de estos últimos es obligatorio o no en los términos regulados en el artículo 14 de la LPACAP.

La regulación en materia de registros sufre un profundo cambio con la actual LPACAP, que acaba con la estructura dispuesta por la anterior normativa al establecerla obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general. Estos registros estarán asistidos a su vez por red de oficinas en materia de registros (ya existente), que pasan a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros con la nueva norma,

y que permiten a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

En este sentido, el artículo 16.5 de la LPACAP establece que *“los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado”*.

Por tanto, la Ley permite la presentación de las solicitudes de forma presencial, siendo el medio elegido por Juan y María uno de los previstos en el artículo 16.4. No obstante, como indicamos previamente, en la oficina en materia de registros se habrá tenido que proceder a la digitalización de los documentos para su incorporación al expediente electrónico, que tiene formato electrónico en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 de la LPACAP.

En cuanto al recibo o documento acreditativo de la presentación de las solicitudes, el artículo 66.3. LPACAP dispone que *“de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación”*.

De hecho, en la disposición referente al registro electrónico de los documentos se establece que se garantizará la constancia del registro del documento que se presenta mediante la emisión automática de un recibo *“consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos”*. La copia autenticada a la que aquí se refiere la Ley es aquella que surge de la técnica del cotejo y compulsas del documento, que consiste en la comprobación de que la copia coincide con su original.

Aunque lo mencionado está previsto en la Ley para el caso de la recepción de documentos en el registro electrónico, hemos de entender su aplicación analógica al caso de que la presentación de los mismos se realicen de forma presencial, en concordancia con lo indicado en el artículo 66.3 LPACAP anteriormente comentado.

Por tanto, la entrega que realiza el funcionario de la copia sellada de la solicitud presentada por Juan y María tiene a todos los efectos el carácter de recibo o certificado acreditativo de la presentación de la misma.

Adicionalmente, como el supuesto planteado tiene lugar en la Administración Local, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 159 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que dispone que *“toda persona que presente un documento en el Registro podrá solicitar recibo gratuito donde conste día y hora de presentación, número de entrada y sucinta referencia del asunto. El recibo hará prueba respecto a la fecha en que el documento ingreso en el Registro. En lugar de recibo podrá entregarse copia sellada del documento”*.

#### Pregunta 4

El artículo 21 de la LPACAP establece la obligación de la Administración a resolver todos los procedimientos administrativos (aunque se exceptúan de esta obligación los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración). Esta obligación no sólo se refiere al deber de dictar resolución expresa, sino también incluye el deber de notificarla dentro del plazo máximo establecido. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea. En los casos en que las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.

Por tanto, para conocer el plazo máximo en que la Administración debe resolver y notificar la resolución expresa a los interesados en el procedimiento de concesión de subvenciones planteado, hemos de observar las disposiciones regulatorias contenidas a tal efecto en la Ley General de Subvenciones.

En el artículo 25.4 de la LGS se establece, de forma análoga a lo dispuesto en la LPACAP, que *“el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa de la Unión Europea. El plazo se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior”*.

En definitiva, el plazo máximo en que la Diputación Provincial debe dictar resolución expresa y notificarla a los interesados será de seis meses, atendiendo a la normativa reguladora del procedimiento específico. Así, habiéndose realizado la publicación de la convocatoria de la subvención el día 12 de febrero, el plazo de que dispone la Administración para resolver concluirá el día 12 de agosto. Teniendo en cuenta que la resolución del mismo se publica el día 15 de mayo, podemos concluir que la resolución ha cumplido con su deber de resolver y notificar dentro del plazo máximo.

En el caso hipotético de que no se hubiese dictado y notificado resolución expresa dentro del plazo de seis meses, habría de analizar las consecuencias atendiendo a los artículos 24 y 25 de la LPACAP, que regula los efectos del silencio administrativo.

La concesión de subvenciones se trata de un procedimiento que se inicia siempre de oficio, en virtud del artículo 23.1 de la LGS. Por lo tanto, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 25 de la LPACAP. Concretamente, habrá de observarse el contenido de su apartado 1.a), que establece que *“en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo”*.

En este sentido se pronuncia el artículo 25.5 de la LGS, concretando que *“el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución legítima a los interesados para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de la subvención”*.

Por tanto, en el caso hipotético en que no se hubiese dictado resolución expresa una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses, Juan y María habrían de entender desestimada su solicitud por silencio administrativo.

### **Pregunta 5**

El artículo 26 de la LGS, referido a la notificación de la resolución de la concesión, se remite a las disposiciones reguladas en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

En tal caso, la notificación de las resoluciones que se dicten en los procedimientos de concesión de subvenciones se realizará atendiendo a las reglas contenidas en los artículos 40 a 46 de la LPACAP.

Es principio general que toda actuación o decisión constitutiva de acto administrativo o de disposición reglamentaria procedente de una Administración pública, para que surta efecto, deba ser comunicada al destinatario de la misma, normalmente un particular o una pluralidad definida o indefinida de ellos. De esta forma, en general, el acto o disposición cobran eficacia (independientemente de su validez o invalidez) a partir de su notificación o publicación. El régimen normativo que se expone tiene carácter imperativo, sin perjuicio de otras especialidades legales o de la existencia de algunas normas reglamentarias adicionales.

La notificación puede definirse como el acto administrativo, en sentido estricto, por medio del cual se pone o intenta poner en conocimiento de los interesados (y, excepcionalmente, de terceros) la producción de un acto administrativo que afecta real o potencialmente a sus derechos subjetivos, intereses legítimos o, incluso, expectativas de derecho.

La notificación es la vía normal de comunicación de actos administrativos, aunque dicha vía se excepciona para ciertos actos, que han de ser, por imperativo legal, no objeto de notificación sino de publicación. En este sentido, el artículo 45 de la LPACAP regula la publicación de los actos administrativos.

En virtud del mismo, los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. A continuación, fija la disposición que dará respuesta a la pregunta planteada en este supuesto. En virtud del mencionado artículo, se establece que:

*“En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:*

- a) *Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación*

*efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.*

- b) *Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos”.*

En el supuesto que nos ocupa, como ya indicamos, nos encontramos ante un procedimiento de concurrencia competitiva, por lo que será de plena aplicación lo dispuesto en el artículo 45.1 b) de la LPACAP.

Adicionalmente, el tercer apartado del mencionado artículo 45 dispone que *“la publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar”.*

Así, la publicación de la resolución del procedimiento de concesión de subvenciones en el Boletín Oficial de la Provincia Z se realiza conforme a Ley, surtiendo ésta los efectos de la notificación.