



La función motivadora de los órganos colegiados en las resoluciones de ayudas y subvenciones en concurrencia competitiva

José Antonio Arratibel Arrondo

Interventor Area Gipuzkoa/Kontuhartzaitetza Arduraduna
Oficina de Control Económico/ Kontrol Ekonomikoko Bulegoa
Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza

Resumen: El sistema ordinario de concurrencia competitiva en materia de concesión de ayudas y subvenciones responde a unas reglas comunes establecidas, con carácter básico en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el reglamento de la LGS y en la normativa autonómica dictada al efecto por las CCAA. En la ejecución administrativa de las subvenciones diferenciamos tres actuaciones administrativas básicas: inicio, instrucción y resolución. En ellas intervienen distintos órganos administrativos que dictan actos administrativos que coadyuvan a la resolución definitiva de todo el proceso: el órgano instructor, el órgano colegiado y el órgano competente para resolver. En este trabajo pretendo analizar la articulación de la actuación de estos órganos y, en especial, la actividad administrativa de las comisiones de valoración, así como su incidencia en la motivación de la resolución definitiva de concesión y/o denegación de una ayuda o subvención pública, teniendo en cuenta la doctrina y jurisprudencia más recientes.

Palabras Clave: Subvenciones, ayudas, motivación, comisiones de valoración, organo colegiado, organo instructor, concurrencia competitiva.

Abstract: The ordinary system of competitive tendering for the award of grants and subsidies is based on common rules established in the General Subsidies Act 38/2003 of 17 November 2003 and in Royal Decree 887/2006 of 21 July 2006, which approves the regulations of the General Subsidies Act, and in the regional regulations issued for this purpose by the Autonomous Regions. In the administrative implementation of subsidies, there are three basic administrative actions: initiation, investigation and resolution. These involve different administrative bodies which issue administrative acts that contribute to the final resolution of the whole process: the investigating body, the collegiate body and the body competent to decide. In this paper I intend to analyse the articulation of the actions of these bodies and, in particular, the administrative activity of the assessment committees, as well as their impact on the motivation of the final decision to grant and/or refuse a public subsidy or grant, taking into account the most recent doctrine and case law.

Keywords: Subsidies, aid, motivation, assessment commissions, collegiate body, investigating body, competitive concurrence.



I. Introducción

En los términos fijados en la LGS nos referimos a las subvenciones y ayudas como las entregas de fondos públicos, sin contraprestación, que ha de tener necesariamente por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. El artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), determina que su gestión se ha de realizar de acuerdo con los siguientes principios: a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante. c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El sistema ordinario de concurrencia competitiva debe responder a unas reglas establecidas, con carácter básico en la LGS y en Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en los sucesivo RLGS) y en la normativa autonómica dictada al efecto. Estas reglas son comunes y podemos resumirlas en las siguientes: comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas atendiendo a los criterios de valoración previamente fijados en las normas reguladoras y adjudicar sólo aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios, normalmente, además, se establece un sistema de cálculo del importe de la ayuda o subvención

proporcional a la puntuación obtenida hasta agotar los recursos económicos disponibles, con el fin de asignar mayor crédito a las mejores valoraciones.

Lo que en principio parece algo reglado se convierte en un verdadero quebradero de cabeza tanto para los órganos colegiados (comisiones de valoración) que deben evaluar las solicitudes como, en especial, para los órganos que debemos efectuar la fiscalización de la legalidad este tipo de gasto. Es que el procedimiento de selección ordinario, mediante concurso, atraviesa distintas fases desde el inicio hasta su resolución y notificación de la estimación o desestimación de las ayudas y subvenciones, condicionadas por la necesaria intervención de distintos órganos y actuaciones administrativas. Todas ellas, coadyuvan y determinan, en mayor o menor medida, a la resolución final dictada por el órgano competente para resolver. Es el caso de las comisiones de valoración, el instructor del expediente y/o los órganos gestores que intervienen como órganos auxiliares de apoyo del procedimiento. Todos ellos deben de ajustar su actuación a las normas que determinan su actuación reglada y, en especial, a los criterios de selección, evaluación y/o valoración de las solicitudes, así como su correspondiente ponderación prefijados en las bases reguladoras.

La actuación administrativa de todos y cada uno de estos órganos va a configurar la justificación y el contenido motivador de la resolución que ha de adoptar el órgano competente para dictarla. En la resolución deben quedar acreditados los fundamentos por lo que se adopte la concesión, la desestimación, el desistimiento o la renuncia de la ayuda o subvención solicitada por el interesado. Estos fundamentos son, en general, los contenidos en la propuesta derivada de la comisión de valoración y en las actuaciones del órgano instructor y gestores que la complementan.

El nudo gordiano que este trabajo pretende analizar es el derivado de aquellas resoluciones soportadas en las actuaciones de los órganos auxiliares (evaluaciones, valoraciones, informes, dictámenes, actas de comisión etc.) que no se atienen estrictamente a las normas y criterios determinados en las bases reguladoras o en las convocatorias. Nos cuestionamos la actuación y sus consecuencias jurídicas en la justificación de resolución final derivadas de actuaciones, más o menos recurrentes, en las que los órganos intervinientes crean, suprimen, alteran, modifican, adecúan o interpretan los criterios y las ponderaciones determinados en las bases reguladora. Por tanto, ¿qué consecuencias jurídicas tienen las actuaciones de los órganos auxiliares al margen de su cometido legal.? En definitiva, si la motivación deviene de actos de uno o varios órgano colegiados que no han seguido el procedimiento legalmente establecido ¿queda viciada de invalidez la resolución final que se dicte?, y, ¿qué elementos debe contener la resolución definitiva que justifiquen la concesión, la desestimación, el desistimiento o la renuncia de la ayuda o subvención solicitada por el interesado? y,

en consecuencia, si la motivación deviene de actos de uno o varios órgano que no han seguido el procedimiento legalmente establecido ¿queda viciada de invalidez la resolución que se dicte?

Para tal fin, analizaremos las actuaciones administrativas que intervienen en la configuración de la motivación de la resolución definitiva, y, en concreto, en la fase de la determinación del procedimiento de concesión, así como la problemática derivada actos administrativo de los órganos intervinientes en relación a la estricta aplicación de los criterios de selección y valoración prefijados en las bases reguladoras. Intentaremos dar opinión sobre estas cuestiones que nos surgen a la hora de encarar el control de legalidad de las ayudas y subvenciones de las administraciones públicas, teniendo en cuenta los criterios doctrinales y jurisprudenciales más recientes.

II. Órganos que intervienen en el procedimiento ordinario de concurrencia

El artículo 22.1 de la LGS establece que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se ha de tramitar en régimen de concurrencia competitiva. A estos efectos, tiene la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas, de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios¹.

Todos los trámites han de ser dispuestos por el órgano designado instructor en las bases, correspondiendo a la comisión de valoración, en exclusiva, la valoración y fijación del orden de prelación de las solicitudes admitidas a trámite. En este sentido, los criterios objetivos de otorgamiento y desestimación, en su caso, así como la ponderación de los mismos han de ser explícitos en su determinación para eliminar todo margen de subjetividad. La comisión de valoración ejercerá sus funciones de conformidad con los criterios fijados sin posibilidad de innovar los mismos en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 25 de la LGS y 63 del RLGS, el órgano competente debe resolver el procedimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la LPAC y, en su caso, en la correspondiente norma o

convocatoria. La resolución ha de motivarse de conformidad con lo que dispongan las bases reguladoras debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

Por tanto, las actuaciones que configuran el contenido substancial de las resoluciones de un procedimiento subvencional son fundamentalmente tres: la actuación del instructor, la comisión de valoración y el órgano competente para resolverla.

No vamos a centrar en el procedimiento de ejecución ordinario de concesión de las subvenciones regladas que se iniciado de oficio. Nos referimos a aquellas que se conceden en régimen de concurrencia competitiva, mediante la comparación de las solicitudes presentadas en un único procedimiento, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y de adjudicar, con el límite del crédito disponible fijado en la convocatoria, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios que habrán de tramitarse, valorarse y resolverse de forma conjunta.

La ejecución administrativa de las subvenciones, incluye la tramitación de carácter administrativo, es decir, las actuaciones que componen el procedimiento que debe concluir con la resolución de concesión, su notificación al destinatario y su posterior publicación, y la tramitación de carácter económico, es decir, las actuaciones que componen el expediente de gasto necesario para que en su momento se pueda aprobar y comprometer el gasto y, posteriormente, proponer y realizar el pago de la subvención concedida. En la ejecución administrativa de las subvenciones diferenciamos tres etapas: Inicio, Instrucción y Resolución. Para la finalidad perseguida por el presente trabajo nos vamos a centrar en los órganos intervinientes en las dos últimas fases (Instrucción y Resolución) a saber: el órgano instructor, el órgano colegiado y el órgano competente para resolver.

El otorgamiento de la subvención se ha de realizar por el órgano competente, en base a la propuesta que eleve un órgano colegiado, cuya composición será establecida en las correspondientes bases reguladoras, pero, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24.4 de la Ley, no será elevada por este órgano colegiado, sino que formalmente por el instructor. Por tanto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones Públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. Sobre este particular encuadramos brevemente cada una de las actuaciones:

1. Pascual, J. (2004b), "Las distintas Administraciones Públicas ante la Ley General de Subvenciones: principales innovaciones", en Revista Jurídica de Castilla y León, nº 3, pp 49-78.

A. Fase de instrucción: órgano instructor y colegiado

La instrucción de las subvenciones se realizará por el órgano que tenga la competencia en cada caso. El artículo 24 LGS contempla la instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones, estableciendo, los distintos trámites o requisitos a cumplimentar en cada fase de la instrucción. Al margen del carácter formalista de trámites, informes, audiencias a los interesados, lo destacable es la instrucción se llevará a cabo, de oficio, por el órgano que se designe en la convocatoria y fundamentalmente se le asignan las dos actividades que comprende la instrucción:

En primer lugar, la petición y recepción de informes, pudiendo el órgano instructor solicitar, no solo los informes que en las bases o la convocatoria se determinen, sino los que *“estime necesarios para resolver”*.

En segundo lugar, la fase de evaluación de las solicitudes recibidas, de acuerdo *“con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora”*, lo que supone someter a un auténtico examen las solicitudes presentadas. Incluso se indica la posibilidad de que, de acuerdo con dicha norma reguladora, se establezca una fase previa de admisión para obtener la condición de beneficiario, en la que habrá de acreditarse el cumplimiento de las condiciones establecidas en la citada norma.

En tercer lugar, el informe del órgano colegiado que concretará el resultado de la evaluación. En el apartado 3 se recoge la regla procedimental, básica, de la elevación de la propuesta de concesión por el órgano instructor al órgano concedente previo informe de una comisión de valoración que ha de crearse al efecto, y cuya composición es contenido mínimo de las convocatorias (artículo 23.2, f). En el informe se incluirá la relación de solicitudes que hayan conseguido un orden preferente tras aplicar a cada una de ellas los criterios objetivos previstos en las bases reguladoras y en la convocatoria, teniendo en cuenta que la suma de los importes solicitados y recogidos en el informe de evaluación no podrá ser superior al crédito presupuestario previsto en la convocatoria. La exigencia de emisión de un nuevo informe, en este caso al que se refería el artículo 22.1 de la LGS, y, en este informe se concretará el resultado de la evaluación. En este punto se plantea una duplicidad entre las funciones encomendadas a este órgano y al instructor del procedimiento, pues si este último ha de proceder a la evaluación de las solicitudes, tal y

como se indicado en el art. 24.3.b LGS y, el propio precepto examinado contempla en su inicio, *“Una vez evaluadas las solicitudes, el órgano colegiado ...”*; no se entiende que puede aportar el informe citado, que por el contrario alargará plazo de instrucción de manera innecesaria.

En cuarto lugar, *“se formulará la propuesta de resolución definitiva”*, en la que, además de expresarse el solicitante o relación de ellos, para los que se propone la concesión de subvención y su cuantía, deberá especificarse *“su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla.”* Nuevamente se incide sobre la necesidad de la valoración de las solicitudes presentadas en este procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva².

Por último, el órgano instructor debe indicar que todos los beneficiarios propuestos cumplen con los requisitos para acceder a la subvención. Lo que tiene su importancia de cara a determinar posibles responsabilidades en la tramitación del procedimiento.

Una cuestión que se suscita frecuentemente a la hora de fiscalizar las subvenciones es la designación del órgano instructor y el órgano de valoración, pues en muchas ocasiones se tiende a la confusión de las funciones y, por tanto, a una asignación errónea de las funciones entre ambos. Todos los trámites han de ser dispuestos por el órgano designado instructor en las bases, correspondiendo a la comisión de valoración, en exclusiva, la valoración y fijación del orden de prelación de las solicitudes admitidas a trámite. Si la instrucción recae en una unidad administrativa (un Servicio), los actos de instrucción deberían de ser suscritos por quien ostente su titularidad y, el mismo, no debería formar parte de la comisión de valoración. En la comisión suelen integrarse personas expertas ajenas al órgano concedente, siempre y cuando su presencia como vocales se haya dispuesto en las bases reguladoras expresamente.

B. Fase de resolución: órgano competente

La finalización normal del procedimiento se efectúa mediante la resolución, por la que se conceden o deniegan las subvenciones, dictada por el órgano competente. De acuerdo con lo establecido en los arts. 25 de la LGS y 63 del RLGS, el órgano competente resolverá el procedimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la LPAC y, en su caso, en la correspondiente norma o convocatoria. La resolución ha de motivarse de conformidad con lo que dispongan las bases

2. Sólo si las bases reguladoras lo prevén así sería necesario que el instructor dicte una propuesta de resolución provisional, motivada, que se comunicará a los interesados emplazándolos para que formulen alegaciones. No obstante, si no se hubieran tenido en cuenta más hechos y pruebas que los aducidos por los interesados, podrá prescindirse de este trámite de audiencia. En consecuencia, si hubo trámite de alegaciones, examinadas las mismas el instructor formula propuesta de resolución definitiva; si no lo hubo, formulará tal propuesta tras conocer el informe de la Comisión de Valoración. Dicha propuesta será notificada a los interesados que sean propuestos como beneficiarios sólo si así lo exigen las bases reguladoras, en cuyo caso se les concederá un plazo de 10 días para formular su aceptación expresa, presumiéndose tácitamente aceptada la subvención si transcurre dicho plazo sin manifestación expresa alguna.

reguladoras debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte. En dicha resolución ha de acordarse tanto el otorgamiento de las subvenciones, como la desestimación y la no concesión, por desistimiento, la renuncia al derecho o la imposibilidad material sobrevenida. En consecuencia, en las resoluciones de concesión deberían aparecer tantos anexos como situaciones jurídicas individualizadas se deriven de las solicitudes: inadmisiones; otorgamientos; desestimaciones; renunciaciones; asimismo, el apartado 3 del artículo 63 del RLGS establece la posibilidad de que, cuando así se haya previsto en las bases reguladoras, la resolución de concesión incluya la relación ordenada de 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 fijado en la convocatoria, con indicación de la puntuación otorgada a cada una de ellas en función de los criterios de valoración previstos en la misma.

III. Aspectos a tener en cuenta en la motivación de la resolución

De acuerdo con lo establecido en los artículos 25 de la LGS y 63 del RLGS, el órgano competente debe resolver el procedimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la LPAC y, en su caso, en la correspondiente norma o convocatoria. La LGS exige que resolución ha de motivarse de conformidad con lo que dispongan las bases reguladoras debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte. En la resolución ha de acordarse tanto el otorgamiento de las subvenciones, como la desestimación y la no concesión, por desistimiento, la renuncia al derecho o la imposibilidad material sobrevenida.

Así pues, las bases de la convocatoria, al menos en los procedimientos iniciados de oficio -que serán la mayoría-, han de especificar "los criterios de valoración de las peticiones" y, por su parte, obligadamente, la resolución ha de concretar la evaluación otorgada a cada petición y los fundamentos de la resolución adoptada, con especial referencia, al criterio de valoración seguido para efectuarla.

La exigencia de motivación de la resolución de la LGS, trae causa en lo preceptuado en el artículo 35 LPAC, que establece que serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, una serie de situaciones. La alusión a los hechos en que se apoya y a las normas

jurídicas que aplica es preceptivo en el contenido de las resoluciones de las ayuda y subvenciones, es decir, aportar o exteriorizar razones, argumentos, explicaciones en relación al procedimiento seguido para su otorgamiento o desestimación. En definitiva, tal como señala la jurisprudencia, lo que se exige es que las razones de decidir de la Administración estén bien visibles para poder articular frente a ellas cuantos motivos de impugnación puedan ser útiles para quien pretenda combatirlas; razones cuya expresión puede hacerse de manera "sucinta" y razones que permitan conocer los criterios esenciales que fundamentan la toma de decisión, es decir, la "*ratio decidendi*" determinante del acto, facilitando a los interesados el conocimiento necesario para valorar la corrección o incorrección jurídica del acto a los efectos de ejercitar las acciones de impugnación que el ordenamiento jurídico establece y articular adecuadamente sus medios de defensa. La conclusión que obtenemos es que la brevedad de los términos y la concisión expresiva de un acto administrativo no debe confundirse con su falta de motivación de manera que "una motivación sucinta o escueta no equivale a ausencia de la misma" cuando es suficientemente indicativa de las bases y presupuestos en que se asienta la decisión administrativa³.

Los supuestos enunciados por el art. 35 LPAC sobre el que recae la exigencia legal de motivar hace referencia, entre otras, a tres figuras jurídicas que inciden, específicamente, en los solicitantes de ayudas y subvenciones como sujeto de derechos frente a la Administración: los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos; los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales; los que pongan fin a los procedimientos de concurrencia competitiva. En estos casos la motivación se ha de realizar de conformidad con lo que dispongan las normas que regulan sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

En relación con los *derechos subjetivos e intereses legítimos*, señalar que los actos de otorgamiento de subvenciones (actos favorables) como los actos administrativos de denegación (actos desfavorables) están sujetos, además de a los principios de objetividad, concurrencia y publicidad que han de regir en el procedimiento de subvenciones y ayudas (LGS) a unas preceptivas exigencias de motivación.

La jurisprudencia ha establecido la obligación de motivar este género de decisiones administrativas, declarando "*que podrá debatirse sobre el mayor o menor grado de suficiencia de la motivación, en concreto, pero nunca se ha dudado de la exigencia de ésta en sí misma considerada, puesto que el*

3. Entre otra, STS 23 noviembre 2011 Rec. 3638/2009 FJ 2; STS 8 octubre 2010 Rec. 5/2008 FJ 3.

*componente discrecional de la actividad administrativa de fomento en modo alguno impide que la decisión deba ser también motivada si limita derechos subjetivos o intereses legítimos*⁴. Incluso, como señala la doctrina, habría que ofrecer una interpretación extensiva, incluyendo aquí tanto a actos que supongan un simple empeoramiento de la situación inicial del interesado o que la resolución administrativa le impida alcanzar una expectativa a obtener un derecho, como puede ocurrir en aquellos actos que denieguen subvenciones y ayudas convocadas por la Administración e incluso los actos denegatorios de una autorización⁵.

Por tanto, el cumplimiento de una adecuada y suficiente motivación se exige en todos aquellos supuestos que limiten intereses legítimos para así evitar, entre otros, la arbitrariedad en las decisiones adoptadas, pues de lo contrario se conculcaría la seguridad jurídica garantizada por la CE. Los actos cuyo objeto versa en el otorgamiento de subvenciones son un claro ejemplo en los que el sujeto interesado tiene un interés legítimo en recibir la ayuda y ese interés merece una motivación justificada⁶.

En relación con los *actos discrecionales*, la jurisprudencia ha recocado que la Administración dispone de un reducto de libertad de un "margen de apreciación", en suma, de una discrecionalidad "técnica", similar a aquélla que se reconoce también a los tribunales calificadoros de otros ámbitos de la administración pública (contratación, provisión etc.)⁷. La mencionada discrecionalidad técnica se puede encontrar a la hora de valorar determinados criterios exigidos en una convocatoria de una subvención o de una ayuda pública. Es decir que cada criterio que se cumpla será valorado para determinar qué personas/entidades son las más cualificadas para salir vencedores en la convocatoria, de tal manera que el órgano colegiado/ comisión de valoración tendrá como finalidad resolver esto recibiendo el encargo de realizar dichas valoraciones, sabiendo que tienen la obligación de actuar lo más objetivamente posible. Ya hemos señalado más arriba que la concreción de los criterios de valoración de la ayuda o subvención es fundamental ya que a mayor concreción de estos criterios, menor será la discrecionalidad que tenga la Administración y por tanto mayor objetividad en la adjudicación.

No obstante, los actos discrecionales son los que siendo más inespecíficos dan lugar a mayor conflictividad. Reflejo de ello lo tenemos en el hecho de que requieren motivaciones más detalladas y rigurosas, no bastando para entender el acto suficientemente motivado, con citar o aludir el artículo que otorga la potestad discrecional, sino que es necesario aportar los criterios que fundamentan la resolución, pues como se alega en algún que otro dictado jurisprudencial, dicha alusión solo expresaría "un inaceptable voluntarismo subjetivo, sin aporte alguno de racionalización objetiva, lo que es impropio de un Estado de Derecho, en el que está constitucionalmente vedada la arbitrariedad"⁸. Las subvenciones y ayudas públicas son un claro ejemplo de actos necesitados de una motivación adecuada dictado en ejercicio de potestad discrecional en los que se requiere "una motivación suficiente, pues el mero cumplimiento de los requisitos establecidos por las normas (...) no genera, por sí solo, el derecho a obtenerlos, sino a que esa solicitud sea considerada y a que la Administración de una respuesta fundada en Derecho a la misma"⁹.

Por tanto, la motivación ha de ser una *garantía frente a la arbitrariedad* que puede darse en la resolución del procedimiento en concurrencia competitiva de las ayudas y subvenciones (STC n.º 77/2000, de 27 de marzo)¹⁰.

En relación con *los actos que pongan fin a los procedimientos de concurrencia competitiva subvencional* implica que se va a establecer una prelación entre las solicitudes que se presenten, prelación que determinará la atribución a los solicitantes de los créditos disponibles. Dicha prelación se determina realizando una comparación de éstas, siguiendo unos criterios de valoración que están previstas en las bases reguladoras. Por lo tanto, este principio supone que una vez que se ha dado a conocer la convocatoria y sus bases, todas aquellas personas que cumplen con las exigencias o requisitos que en éstas se establecen, pueden presentarse a la mencionada convocatoria para optar a la subvención de que se trate. Tan importante es la correcta definición de los criterios de valoración como la forma de valoración y, consecuentemente, la motivación de la misma. Estamos de acuerdo que, en un primer momento, la administración tiene

4. STS 29 julio 2002 Rec. 7180/1996 FJ 4; STS 20 mayo 2002 Rec. 2531/1996 FJ 4.

5. GALLARDO CASTILLO, M. J. (2010): "A vueltas con la motivación de los actos administrativos", en *Actualidad Administrativa*, p. 142.

6. STSJ (Extremadura) núm.199 /2008, 24 abril FJ 3.

7. STC 353/1993, de 29 de noviembre FJ 3 y 4.

8. Esta línea se observa en jurisprudencia comunitaria STJCE 12 noviembre 1996 as.C-294/95, Ojha/Com.

9. STS 12 diciembre 2001 Rec. 8908/1995 FJ 3.

10. "La motivación no consiste ni puede consistir, por tanto, en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad que sería una proposición apodíctica, sino que ésta -en su caso- ha de ser la conclusión de una argumentación ajustada al tema o temas en litigio, para que el interesado, destinatario inmediato, pero no único, y los demás, los órganos judiciales superiores y también los ciudadanos, puedan conocer el fundamento, la ratio decidendi de las resoluciones. Se convierte así en una garantía esencial del justiciable mediante la cual, sin perjuicio de la libertad del juez en la interpretación de las normas, se puede comprobar que la solución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad".

un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios de valoración, así como en la determinación de la ponderación atribuible a cada uno de aquéllos. No obstante, no es así con la asignación particularizada y pormenorizada de las puntuaciones a cada uno de los solicitantes que ha de darse para considerar plenamente justificada dicha asignación y entender que se ha cumplido con el requisito de la motivación de forma suficiente y adecuada a derecho. Por ejemplo, una valoración de los criterios sin expresión de las razones por las que se llega a ella no puede ser admitida por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir en causa de anulación por falta de la debida y explicitada ponderación de los criterios de adjudicación del procedimiento indicados en las bases reguladoras. Lo mismo ocurre con la valoración de nuevos criterios (alterados, modificados o interpretados) al margen de las normas reguladora y desconocidos por los solicitantes.

IV. La articulación de la motivación

Teniendo en cuenta los distintos órganos que intervienen en la instrucción y resolución de un proceso de concurrencia competitiva subvencional nos preguntamos a quién corresponde, en realidad, realizar materialmente la motivación. Tal como hemos señalado si la propuesta de resolución del órgano colegiado y/ o del órgano instructor ha de estar motivada y la resolución que dicte el órgano competente para resolver también, ¿cómo se articulan ambas? ¿quién es el órgano competente para motivar? Porque una cosa es que la resolución se encuentre motivada y, otra muy distinta es quién es el órgano competente para motivar teniendo en cuenta el margen de la discrecionalidad técnica en la valoración de las solicitudes. La LRJPAC no determina la facultad (o deber) para motivar las decisiones administrativas a un órgano específico, por lo que, en un principio, parece que es el mismo órgano que tiene atribuida la competencia para resolver quién debe hacerlo. No obstante, en el proceso de instrucción y resolución de las subvenciones ya hemos determinado que se dan diferentes labores relacionadas con la motivación: por un lado, la labor de justificar y aportar razones, por otro, la labor de realizar formalmente la motivación y, por último, otra bien distinta, la labor sustantiva de resolver. En mi opinión, el instructor, tiene la labor material de justificar, las comisiones valoración, la labor formal de realizar la motivación y el órgano competen resolver teniendo en cuenta las dos anteriores actuaciones.

Por tanto, el órgano que resuelve y se encarga de plasmar las argumentaciones o razones en la decisión final, no es el redactor de tales justificaciones, sino que recurre otros órganos auxiliares. En este sentido, hay que tener en cuenta que, aunque en un principio la labor de cumplimentar la motivación recae en el órgano competente que tiene la obligación de resolver, hay un auxilio del órgano colegiado en la tarea de realizar la motivación material.

A. Actuación del órgano instructor

La evaluación previa se realiza por el órgano que se designe en las bases reguladoras y comprende el análisis y valoración de las solicitudes de acuerdo con los criterios establecidos en dichas bases. El órgano competente para la instrucción debe realizar de oficio cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe formularse la propuesta de resolución. El artículo 24 LGS en su apartado tercero contempla las actividades de instrucción que el órgano competente podrá realizar: a) Petición de cuantos informes estime necesarios para resolver o que sean exigidos por las normas que regulan la subvención. b) Evaluación de las solicitudes o peticiones.

Como resultado de las actividades de instrucción, el órgano instructor o, en su caso, el órgano colegiado si así lo determinan las bases reguladoras, elabora el informe de evaluación en el que se debe incluir la relación de solicitudes que hayan conseguido un orden preferente tras aplicar a cada una de ellas los criterios objetivos previstos en las bases reguladoras y en la convocatoria, teniendo en cuenta que la suma de los importes solicitados y recogidos en el informe de evaluación no podrá ser superior al crédito presupuestario previsto en la convocatoria.

Como resultado de todas estas actuaciones el órgano instructor puede adoptar la propuesta provisional de resolución y, en todo caso, formulará la propuesta definitiva de resolución. La LGS señala, expresamente, que esta propuesta debe estar motivada de conformidad con los establecido en el art. 35 LPAC y establece su contenido mínimo, al determinar que dicha propuesta de resolución debe expresar: el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención, su cuantía, la evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla. Por tanto, existe un mandato expreso del legislador para que la actuación del órgano instructor, mediante la elaboración de la propuesta de resolución, culmine con la exigencia de su motivación siguiendo los dictados y requisitos del art. 35 y 88 del LPAC. Por tanto, concluimos que la referencia a la evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla se convierten en datos básicos que toda propuesta de motivada debe contener. La motivación de los actos administrativos (art. 35 y 88 LPCA) constituye una garantía fundamental para el administrado, al suministrarle la posibilidad de impugnar el acto y permitiendo el control jurisdiccional de la Administración. La motivación debe dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha conducido a la decisión, por lo que no puede consistir, en la sola cita de preceptos aplicables, ni en la simple mención de conceptos generales. La falta o insuficiencia de motivación del acto administrativo lo convierte en arbitrario, y, en última instancia, determinante de un vicio de invalidez. Esta cuestión la trataremos en más profundidad al analizar la motivación de la resolución del órgano competente para resolver todo el proceso.



B. Actuación del órgano colegiado

El art. 22 LGS, que es normativa básica, establece que el otorgamiento de la subvención se realizará por el órgano competente, en base a la propuesta de resolución que eleve un órgano colegiado, cuya composición será establecida en las correspondientes bases reguladoras. En virtud de lo dispuesto en el art. 24.4 de la propia Ley (no básico), la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. El régimen de este órgano colegiado se ha de regir, en lo que no esté expresamente dispuesto en las bases reguladoras, por los artículos 15 a 18 de la LRJPAC.

La LRJSP sólo regula la figura de la secretaría del órgano colegiado (art. 16), dejando el régimen de los restantes miembros a sus normas de creación y funcionamiento. La única referencia a las funciones de las figuras del presidente, secretario y miembros la encontramos en el artículo 19 LRJSP, que por enmarcarse en la subsección 2ª, sección 3ª del Título preliminar de la Ley, no tiene carácter de legislación básica y es aplicable a la Administración General del Estado y al sector público estatal, sin perjuicio de considerarla legislación supletoria a los efectos de conocer las funciones de tales figuras. No obstante, si aparecen citadas en los artículos 17 y 18 LRJSP al tratar la validez de la constitución del órgano y las actas.

Teniendo en cuenta este marco jurídico cabría preguntarse si los informes, actas y propuestas de valoración producidos por la comisión de valoración deben motivarse o son excluidos

de tal exigencia, precisamente por emanar de esa clase de órganos. La LRJSP lo único que prescribe es que en el acta de la sesión se reflejen alguna que otra particularidad, entre ellas el sentido del voto de cada miembro, su abstención y los motivos que lo justifiquen como veremos más adelante.

Por tanto, las cuestiones que nos surgen son varias en torno a la actuación reglada de las comisiones de valoración que se crean para evaluar las solicitudes de las ayudas o subvenciones, esto es: ¿cómo ha de motivarse la propuesta de la comisión de valoración, ¿es suficiente las meras valoraciones aritméticas referidas a los criterios de valoración? ¿se pueden apartar técnicamente de los criterios fijados en las bases reguladoras? ¿la propuesta de resolución motivada vincula al órgano competente para resolver?, ¿en qué medida? ...

C. Actuación del órgano competente para resolver

El órgano responsable de adoptar la decisión administrativa final y definitiva sobre las solicitudes de subvención necesita del quehacer de uno o varios órganos que habrán de intervenir en la justificación material de la misma, incorporando sus decisiones e informes a la motivación realizada.

El órgano administrativo que resuelve decide en base a la labor evaluadora realizada por la comisión de valoración y cumplimenta la motivación, recogiendo tal información y acreditando los fundamentos de la resolución adoptada. Por tanto, al órgano colegiado de asistencia le corresponde la valoración de las solicitudes mediante la emisión de una

propuesta de resolución. Al elevar su propuesta al órgano de competente para resolver, ambos órganos participan en la justificación de la decisión y en la tarea de realizar la motivación. Por un lado, la comisión de valoración tras realizar la baremación de las distintas propuestas en relación con los criterios establecidos, elabora una propuesta. Pero para no ser catalogada como insuficiente y conocer si los criterios de valoración han sido correctamente apreciados también debe incluir, en todo caso, la ponderación de los criterios indicados en las bases reguladoras. Es la comisión de valoración, como órgano de carácter técnico que auxilia al órgano de competente para resolver, la que modela en un primer momento la justificación de la decisión administrativa adjudicatoria al explicar la ponderación de los criterios, aplicando los criterios valorativos reflejados en las bases reguladoras. La motivación de la propuesta de la comisión de valoración puede llevar aparejada los informes que considere necesario para formular tal propuesta. Por otro lado, el órgano competente para resolver, aunque no le vincula la propuesta, resuelve y justifica su decisión cumplimentando la motivación que contiene tanto la propuesta de la comisión de valoración, los informes en su caso, como los fundamentos en que se basa la aceptación o rechazo de dicha propuesta. La explicación de la ponderación de los criterios aplicados por la comisión de valoración constituye, como nos recuerda el Tribunal Supremo, "también la motivación de la resolución decisoria del concurso cuando asume dicha propuesta," ya sea aceptándola o rechazándola¹¹.

En definitiva, los informes ofrecidos por los órganos colegiados especializados servirán de justificación a la decisión emitida en cada caso por el órgano sustantivo competente para resolver cada uno de los diferentes procedimientos y son también motivación de la resolución decisoria. Por tanto, el órgano competente para resolver cumplimenta la motivación con la colaboración de órganos especializados.

D. La problemática práctica

Teniendo en cuenta el procedimiento de ejecución ordinario de concesión de las ayudas y subvenciones regladas y las fases de instrucción y resolución, efectuaremos seguidamente unas reflexiones derivadas de nuestra experiencia entorno a las actuaciones administrativas de los órganos colegiados que intervienen en el procedimiento de selección y adjudicación de la subvención y que inciden en la motivación de la resolución del órgano competente.

En primer lugar, partimos de que la labor de comparación de las solicitudes es encomendada al órgano instructor y colegiado, en su caso, con el fin establecer una prelación

entre los solicitantes, determinando un orden entre ellos que culmina con la adjudicación de las subvenciones. El órgano colegiado (comisión de valoración) de acuerdo con los criterios de valoración y una vez asignada la puntuación total a cada solicitante y determinado el número de beneficiarios de acuerdo con esa puntuación y el umbral fijado, ha de concluir con la distribución de la cuantía de la subvención que ha de ser proporcional.

No obstante, en la práctica se observa que este sistema reglado puede resultar, en ocasiones, desdibujado por la propia actuación e interpretación de las comisiones de valoración que, en pos de un reparto "más adecuado" del presupuesto de la ayuda o subvención suelen introducir elementos en la valoración que tienden a un sistema de prorrateo. Ello conlleva una alteración en la regla de la proporcionalidad en la distribución individual del crédito y el establecimiento del orden de prelación que impide o dificulta asignar más a las mejores valoraciones. No estamos diciendo que no puede ser aplicado un sistema de prorrateo en el reparto de los fondos subvencionables, sino que debe ser considerado excepcional y aplicable solo en los casos que así se prevea expresamente en las bases reguladoras (arts. 22.1 LGS). Además, hay que tener en cuenta que el uso injustificado o abusivo de este recurso podría desvirtuar la concurrencia competitiva ya que, si a todos los solicitantes se les da la subvención en la misma medida, no se incentiva proponer mejores proyectos, más viables, lo que evidentemente va en detrimento de la eficiencia en la ejecución del gasto público.

La regla de reparto ordinaria determina que se ha de efectuar comenzando por las solicitudes que hayan obtenido mayor valoración, en proporción a la puntuación obtenida, hasta agotar los recursos económicos disponibles. Lo que supone asignar mayor crédito a las mejores valoraciones. No obstante, en ocasiones nos encontramos que el cálculo del importe individual de la subvención no sigue esta norma. Los motivos pueden ser los siguientes: primero, porque, el objetivo es repartir el crédito disponible entre todas aquellas solicitudes admitidas, quedando relegado el criterio de la proporcionalidad y de mayor asignación de crédito a las mejores valoraciones; segundo, tanto en el caso de que el importe de concesión supere o no al crédito disponible, se prorratea este importe entre los beneficiarios; por último, la utilización de esta fórmula impide el establecimiento de un orden de prelación derivado de la aplicación de los criterios de selección que permita asignar el crédito disponible solo a las mejores solicitudes.

En segundo lugar, algunas actuaciones que pueden comprometer estas actuaciones regladas se derivan de las actuaciones de los órganos auxiliares que intervienen en el proceso de la resolución final. Si bien las bases reguladoras determinan

11. STS 25 enero 2012 Rec. 3052/2011 FJ 4.

los criterios, que han de aplicarse en el análisis y valoración de los proyectos presentados, así como su ponderación, en ocasiones, el órgano colegiado tiene dificultades para emitir su juicio de valor. A modo de ejemplo, los miembros de las comisiones se encuentran con que las bases reguladoras contienen criterios genéricos e indeterminados y no están suficientemente definidos, lo que dificulta la labor objetiva de selección de los beneficiarios. La utilización de criterios de valoración excesivamente generales dificulta la selección a realizar por la comisión y exigen un mayor esfuerzo de motivación que no siempre se refleja en las actas de estas comisiones. Esta falta de motivación de los aspectos considerados en cada solicitud y que se traduce en la puntuación asignada, afecta a la transparencia de las decisiones adoptadas en el proceso de valoración y selección final. Las comisiones de valoración, en un intento de dotar de objetividad al acto de selección, caen en la tentación de establecer nuevos criterios, subcriterios y ponderaciones o modifican los existentes, con el fin de concretar los aspectos a valorar en las solicitudes presentadas. Otro ejemplo recurrente es el de falta de la ponderación de los criterios de valoración establecidos en las bases siendo la propia comisión la que las determina. Esta situación contradice lo establecido en el artículo 60 del RGS (no constituye legislación básica) que establece que, en el caso de que no se establezca una ponderación de criterios en las bases, estos tendrán el mismo peso relativo; de acuerdo con esto, no resulta procedente que sea la Comisión de Valoración la que determine el peso relativo de cada criterio de selección. Esta información debería estar disponible para el interesado en acceder a la subvención en el momento de presentar su solicitud en aras de una mayor seguridad jurídica y, por tanto, en el caso de atribuir a cada criterio un peso distinto, deben figurar en las bases o en la convocatoria.

En cuarto lugar, estos nuevos criterios no son conocidos por los posibles interesados, ni antes de acceder a la subvención, ni durante el proceso. Su desconocimiento pudiera vulnerar los principios de transparencia objetividad, igualdad y no discriminación del artículo 8 de la LGS. Por ello, se ha de ser explícito en la determinación de los criterios y eliminar todo margen de subjetividad. La comisión de valoración ejercerá sus funciones de conformidad con los criterios fijados sin posibilidad de innovar los mismos en el ejercicio de sus funciones. Las comisiones de valoración no pueden establecer nuevos criterios, subcriterios y ponderaciones al margen de las bases reguladoras, ya que se estaría dotando de una capacidad de decisión sobre la selección de los beneficiarios que no le corresponde, de acuerdo con la función que le asigna en el procedimiento el art. 22.1 LGS.

En quinto lugar, en los expedientes debe constar el soporte de la motivación/razonamiento de las puntuaciones. Los miembros de las comisiones de valoración, además de aportar la hoja de cálculo de las puntuaciones otorgadas a los solicitantes, deben dejar constancia en el expediente de los aspectos concretos que se han valorado en aplicación de los criterios de valoración fijados tanto en las bases reguladoras. Por tanto, estimo insuficiente que las actas recojan únicamente la propuesta de concesión de las subvenciones a determinadas solicitudes, sin especificar los criterios aplicados. En otras ocasiones, la determinación del importe individual no figura dentro del contenido de las bases y la convocatoria, sino que es calculada por la comisión de valoración, de acuerdo con métodos de cálculo que no figuran en las actas. Los criterios, subcriterios y sus ponderaciones deben definirse de tal manera que garanticen la igualdad de oportunidades y la objetividad en el otorgamiento con parámetros claros preestablecidos en la norma reguladora, y que hagan posible, posteriormente, efectuar una evaluación de la adecuada aplicación de los mismos.

Por último, algunos de los criterios de valoración son, en realidad, requisitos de admisión de la solicitud. No cabe valorar conceptos tales como experiencia de los solicitantes, número de personas que figuren en su plantilla, o cualquier otro que comporte una valoración del sujeto, que, en todo caso, pudieran ser requisitos necesarios para obtener el acceso a la condición de beneficiario, pero no para valorar los méritos de la solicitud. Deberá acudirse, por el contrario, a criterios que se refieran a la actividad, proyecto, conducta o situación objeto de subvención.

Todos estos ejemplos comprometen principios básicos del art. 8 LGS en relación al procedimiento de adjudicación de subvenciones, tal como señala la doctrina:¹²

- En primer lugar, la vinculación de lo establecido en la convocatoria y en las bases. Esto implica que se tiene que obedecer de forma ineludible lo dispuesto en ellas. Este carácter vinculante es necesario de forma imperativa, ya que al contrario el principio de objetividad y el resto de principios aplicables al procedimiento caerían en saco roto.
- En segundo lugar, la concreción de criterios. Esto es importante, ya que, a mayor concreción de estos criterios, menor será la discrecionalidad que tenga la Administración y por tanto mayor objetividad en la adjudicación.

12. LAGUNA DE PAZ, J. (2005), "el otorgamiento de subvenciones", en Fernández farreras, Germán (coord.), *comentario a la ley general de subvenciones*, Navarra, Thomson civetas, pp 329-354.

- En tercer lugar, la necesaria obligación de motivar las decisiones que se toman en el procedimiento. En relación con la motivación, hay que aclarar que ésta no sólo resulta una obligación derivada del principio de objetividad, sino que también se trata de un imperativo legal a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LGS: “La resolución se motivará de conformidad con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.” Ahora bien, a su vez se trata de un requisito para que el acto administrativo sea válido, tal y como se establece en artículo 35 de la LPAC.

IV.1 La motivación del órgano colegiado

Las decisiones administrativas no solo pueden ser adoptadas por órganos unipersonales sino también por órganos colegiados, mediante una votación en la que se integra la voluntad de los miembros respecto al asunto sobre el que previamente se ha deliberado¹³. Ya se ha dicho que el art. 18 de la LRJSP lo que prescribe es que en el acta de la sesión se reflejen el sentido del voto de cada miembro y los distintos motivos que justifiquen¹⁴.

Por tanto, a simple vista, no parece que se contemple una exigencia de motivación de la decisión adoptada por el colegio sino la obligación del secretario de dejar constancia de las deliberaciones de sus puntos principales y del contenido de los acuerdos adoptados. No obstante, la doctrina ha igualado la motivación de los órganos unipersonales a la motivación de los órganos colegiados, resaltando que no es diferente la una de la otra, “ni en la forma ni en el fondo,”¹⁵ tal como analizamos seguidamente.

A. La deliberación

La formación de la voluntad en los órganos unipersonales no plantea problemas, ya que la voluntad de la persona física titular del órgano se imputa de forma automática a la voluntad del órgano que representa. Por el contrario, la formación de la

voluntad de los órganos colegiados requiere el cumplimiento de una serie de reglas de constitución, funcionamiento y deliberación de los acuerdos adoptados, que garanticen que la voluntad de los mismos se produce de manera adecuada.

En nuestro caso, la celebración de la sesión de las comisiones de valoración trae consigo, entre otras, la necesidad de un debate anterior al momento en que se produce, de forma estricta, la formación de la voluntad colectiva a través de la votación y que se concreta en la evaluación de las solicitudes presentadas conforme a los criterios de valoración preestablecidos en las normas reguladoras de las ayudas y subvenciones. En la práctica, las deliberaciones de las comisiones de valoración suelen constar de dos actuaciones diferenciadas: unas, se refieren a valoraciones de aspectos cuantitativos como el otorgamiento de la puntuación objetiva de los criterios de valoración automáticos y de sus ponderaciones de acuerdo con las bases reguladoras; otras, se refieren a valoraciones de aspectos cualitativos, que encierran actuaciones referidas al margen de discrecionalidad técnica de la comisión de valoración. Sobre las primeras, poco hay que decir ya que las deliberaciones se reducirán a la cuantificación matemática de los criterios automáticos como son los puntos a otorgar. Sobre las segundas, las deliberaciones de las comisiones tienen, en mi opinión, una mayor transcendencia ya que las valoraciones atienden a criterios cualitativos que requieren una especial motivación en cada caso para cumplir con los principios establecidos en el art. 8 de la LGS.

En este segundo momento de contraste de los diferentes puntos de vista de cada uno de los miembros respecto de los criterios cualitativos es significativo en la formación de la voluntad colegial. De hecho, si no fuera así bastaría con que se remitiera el listado de los asuntos a cada uno de los miembros y en el plazo establecido comunicaran su criterio adoptado de manera individual al Presidente, el cual computaría el resultado final imputable al órgano. La deliberación permite comprobar cuáles son las razones que han justificado el sentido del voto emitido por cada uno de los miembros de las comisiones de valoración, tanto las que sostienen la voluntad

13. COSCULLUELA MONTANER, L. (2015); Manual de Derecho Administrativo. Parte General, Thomson, 26ª edición. VALERO TORRIJOS, J. (2002): Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico administrativo vigente, Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerio de la Presidencia. JIMÉNEZ VACAS, JJ (2018): [Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público” en Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, Nº. 72, págs. 107-114.

14. De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados (...). El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión.

15. CARBONELL PORRAS, E. (1999), Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos, Centro de Estudios políticos y constitucionales, p. 228. IGARTUA SALAVERRIA, J. (2003): Discrecionalidad y motivación. Algunos aspectos teóricos-generales, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003. Considera que al “igual que los miembros del órgano colegiado deliberan para ponerse de acuerdo sobre la propuesta, lo mismo pueden hacer para acordar sobre cómo razonarla o motivarla” y, a la misma vez, ofrece una solución alternativa en el supuesto que no fuera posible una motivación común a los miembros que coinciden en la propuesta: la motivación seriatim -cada uno motiva por su cuenta-, en lugar de prescindir radicalmente de la motivación

mayoritaria como las opiniones de la posición minoritaria. Por tanto, concluimos que, en aquellos supuestos que no se diera tal deliberación y se procediera directamente a la votación, sería aconsejable que el presidente advirtiera a los miembros la necesidad de motivar el acuerdo cuando se trate de uno de los casos previstos en el artículo 35 de la LPAC.

B. El acta

Un de las características de la adopción de los acuerdos y propuesta de concesión de ayudas y subvenciones emanados de las comisiones de valoración es la oralidad que acompaña a todo su proceso deliberativo. Por ello, debe ser documentado posteriormente a través del acta en la que se recogen los principales hechos de la sesión de la comisión de valoración, así como los acuerdos adoptados a efectos probatorios. La finalidad acreditativa del acta de la sesión predetermina su contenido ya que el art.18.1 de la LRJSP exige con carácter básico que en el acta se especifique necesariamente *“los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se han celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados”*.

El deber de transcribir los puntos principales de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados es consustancial a la actividad de las comisiones de valoración ya que sólo a través de ellas, los órganos fiscalizadores (amén de los judiciales) podemos conocer las razones que motivaron el sentido de las decisiones de otorgamiento o denegación de una subvención. En definitiva, como mínimo deben contener los pormenores de tal decisión, reflejando así, junto al número de asistentes a la sesión, el orden del día y circunstancias del lugar y tiempo en que se celebró y la formación de la voluntad del órgano. Este último elemento es el primordial para fiscalizar si una subvención se ha otorgado o denegado en función de los estrictos criterios de valoración establecidos en las bases reguladora, así como el motivo de su denegación.

Por tanto, a mi juicio, la motivación de los actos colegiales forma parte del contenido mínimo y necesario del acta. El art. 18.2 LRJSP señala que el acta elaborada por el secretario con el visto bueno del Presidente se remite a los miembros del órgano colegiado para que manifiesten su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación. En definitiva, el acta debe recoger los puntos principales de las deliberaciones y, por ende, será en ella donde se recoja la motivación de las decisiones colegiadas, por lo que puede afirmarse como señala VALERO TORRIJOS que *“el Secretario deberá ejercer*

esta función con especial detalle cuando el acuerdo del órgano se refiera a uno de los actos que necesariamente hayan de ser motivados, sin perjuicio de que, con ocasión de la posterior aprobación del acta por el propio órgano, alguno de los miembros manifieste la necesidad de concretar ciertos extremos con el fin de cumplir más adecuadamente con las exigencias de la motivación”¹⁶.

Para finalizar este apartado señalar que la creciente utilización de las tecnologías e información en el funcionamiento de las comisiones de valoración de los procesos subvencionales, no es óbice para su correcta motivación ya que la motivación del acto puede venir plasmada tanto en un documento administrativo en soporte papel como en un documento administrativo en soporte electrónico, sin verse mermada el valor y exigencia de la motivación en ésta última situación¹⁷.

C. Formulas genéricas, matemáticas o cláusula de estilo

Ya hemos señalado que en el ámbito de las ayudas y subvenciones es frecuente la utilización de criterios (o subcriterios) de evaluación que encierran frases genéricas o indeterminadas que dificultan las valoraciones de las solicitudes por parte de las comisiones de valoración y que no aportan información concreta y específica sobre las razones que determinan cada puntuación.

En la práctica observamos que la valoración de las comisiones de valoración queda reducida a una alusión genérica igual para todas las solicitudes, al no permitir la distinción de las individualidades de proyectos diferentes ni conocer los motivos concretos que han llevado a esa puntuación. En este sentido, el solicitante no tiene elementos de juicio para poder combatirlos y ejercer con garantías el derecho de defensa. Por lo que nos atañe, nos dificulta la labor fiscalizadora ya que en supuestos en los cuales las calificaciones otorgadas a las solicitudes se apoyan en criterios cualitativos y los proyectos reciben la misma calificación, por ejemplo, no disponemos de elementos de juicio suficientes para conocer las razones específicas que determinan una puntuación u otra.

En otras ocasiones observamos que se pretende entender motivado un acuerdo de la comisión de valoración mediante la mera referencia a las puntuaciones matemáticas otorgadas por cada uno de sus miembros, o en su media aritmética, recogida como tal en las correspondientes actas. La jurisprudencia ha mantenido que la exigencia de motivación no puede ser suplida por la simple fijación de

16. VALERO TORRIJOS, J. (2002): Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico administrativo vigente, Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerio de la Presidencia, p. 596.

17. CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2006): Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración, Aranzadi, p. 82.

puntuaciones insistiéndose que la mera expresión numérica es insuficiente para conocer si los criterios de valoración han sido correctamente apreciados. Estas apreciaciones han chocado con el concepto de margen de discrecionalidad técnica que la propia jurisprudencia ha defendido para estos mismos casos. De todas formas, se aprecia una evolución en la definición de los límites y del concepto de discrecionalidad técnica. En particular, en la necesidad de motivar el juicio técnico, apostando por un contenido mínimo de la motivación que incluya los criterios de valoración cualitativa y el por qué la aplicación de tales criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás, no bastando por tanto con la simple asignación numérica. La preferencia de la motivación por puntuación de manera clara y detallada en la que quede constancia de los criterios empleados y las razones aportadas frente a una mera indicación de la misma se va implantando de forma generalizada y la consolidación de una línea jurisprudencial que reclama de los órganos colegiados una motivación que no se limite a la expresión de una puntuación o calificación sino que ofrezca las razones que han conducido a ella cuando sea objeto de reclamación cada vez es más notoria¹⁸.

IV.2 La motivación del órgano competente para resolver

En las subvenciones tramitadas por el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, el contenido de las actas de la comisión de valoración junto con los correspondientes informes técnicos y cálculos que han servido para decidir las puntuaciones asignadas a las solicitudes, como para determinar el importe individual de la subvención, resultan imprescindibles para el órgano competente para resolver. Todo ello con la finalidad de garantizar, mediante la debida motivación de las decisiones adoptadas, el cumplimiento del principio de objetividad y transparencia en la selección de los beneficiarios.

Las resoluciones por la que se conceden y/o deniegan las subvenciones han de dictarse una vez aprobada la propuesta de resolución definitiva, deben estar debidamente motivadas (art. 88.3 de la LPCA) y acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte (art. 25.2 LGS), en base a los criterios de valoración preestablecido en las bases reguladora.

Las resoluciones *deben motivar* los fundamentos de la decisión que se adopta ya que el acto de concesión de la subvención *ha de recoger* expresamente toda la información requerida a tal fin por el ordenamiento jurídico: objeto,

importe, forma y plazos de pago, forma de justificación, disposición a cuyo amparo se hubiere otorgado y demás condiciones y requisitos exigidos por las bases reguladoras y por la normativa de general aplicación (arts. 25.1 y 2 LGS, 35 y 88.3 LPCA). Las resoluciones deben contener tanto el otorgamiento de las subvenciones, como la desestimación y la no concesión, por desistimiento o renuncia (arts. 84, 94 LPCAP y 25.3 LGS). Por tanto, podemos señalar que un contenido *mínimo* de la resolución de concesión de la subvención debiera ser el siguiente:

- a. La indicación de las personas beneficiarias, de la actividad, proyecto o comportamiento a realizar y del plazo de ejecución, con expresión del inicio del cómputo del mismo.
- b. La cuantía de la subvención, y en su caso, los conceptos o líneas de subvenciones en que se desglose; la aplicación presupuestaria del gasto y, en su caso, su distribución plurianual; cuando proceda, el presupuesto subvencionado y el porcentaje de ayuda con respecto al presupuesto aceptado.
- c. En el supuesto de cofinanciación con fondos europeos se señalará que la Unión Europea participa en su financiación y se indicará la cuantía o el porcentaje de la ayuda aportada por el fondo comunitario que corresponda, además de la publicidad a realizar por el beneficiario de las mismas, de acuerdo con la normativa comunitaria.
- d. La forma y secuencia del pago y los requisitos exigidos para su abono; en el caso de contemplarse la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, habrá de aportar la persona beneficiaria, de acuerdo con lo que establezcan las bases reguladoras.
- e. Las condiciones que, en su caso, se impongan a las personas beneficiarias.
- f. El plazo y la forma de justificación por parte de las personas beneficiarias del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la subvención y de la aplicación de los fondos recibidos, y del importe, procedencia y aplicación de otros fondos a las actividades subvencionadas, en el supuesto de que las mismas fueran financiadas también con fondos propios u otras subvenciones o recursos de acuerdo con lo que establezcan las bases reguladoras de la concesión.
- g. La indicación, en su caso, de haber desestimado el resto de solicitudes

18. STS 31 Julio 2014 Rec. 2001/2013 FJ 7; STS 29 enero 2014 Rec. 3201/2012 FJ 4; STS 15 octubre 2012 Rec. 4326/2011 FJ 5.

El art. 25.1 LGS establece que una vez aprobada la propuesta de resolución definitiva, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 LPCA, y, en su caso, en la correspondiente norma o convocatoria, el órgano competente debe resolver el procedimiento. Entendemos que no se plantea un trámite concreto de aprobación de esta propuesta y/o una nueva evaluación detallada de la información contenida en las actas de valoración y su documentación anexa, sino más bien se refiere a la estimación de lo que en ella se contiene para elaborar una resolución, debidamente motivada de acuerdo con lo que dispongan las bases. Lo que no se indica expresamente en la LGS es la posibilidad de que, el órgano competente para resolver, disienta de la propuesta elevada por el instructor. Por ejemplo, desestimar la concesión para alguno de los solicitantes propuestos. Sabemos que desde punto de vista del derecho positivo no existe imposibilidad alguna para que ello se produzca, pero puede plantearse una situación contradictoria, en aquellos casos en los que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25.5, se haya producido la aceptación, por parte del solicitante, de la propuesta de resolución definitiva, que, de todas formas, no crea derecho alguno a su favor. No obstante, lo que no parece que pueda realizar el órgano competente para resolver es otorgar subvenciones a solicitantes no propuestos, puesto que ello viciaría el procedimiento de instrucción.

La norma no exige una extensión determinada ni una fundamentación exhaustiva de la motivación sino que en aras de cumplir la función garantizadora, la motivación ha de ser lo suficientemente indicativa de las razones que justifican la resolución de la subvención, dependiendo su extensión de la mayor o menor complejidad de la misma o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, por lo que, atendiendo a las circunstancias de la subvención en particular, su contenido será escueto o exhaustivo, pero siempre con expresión de las razones legales de la decisión. En este sentido hay fórmulas que pueden ayudar a la concreción de la motivación de expedientes de subvención complejos cuantitativamente como cualitativamente, sin merma de su garantía, a las que nos referimos seguidamente.

A. La motivación por remisión o *in allunde*

Una fórmula que pudiera solventar la insuficiencia y/o dificultad técnica en la motivación de la resolución de los órganos competentes en materia de ayudas y subvenciones es, a mi juicio, la denominada motivación por remisión o “*in allunde*” establecida en el art. 88.6 LPCA. Señala este artículo que “*La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma*”.

La peculiaridad de esta forma de motivar crea ciertos interrogantes en el procedimiento de las ayudas y subvenciones ya que los distintos órganos que intervienen (órgano instructor y colegiado) emiten propuestas motivadas que forman parte del expediente. Vamos a analizar la posibilidad de aplicar esta técnica motivadora y tratar las dudas que pudieran presentarse en su aplicación.

La primera cuestión que surge es si con la simple remisión a las propuestas del órgano instructor y/o a las actas de la comisión de valoración se entendería cumplido el requisito de la motivación o si es necesario incorporar materialmente los documentos. La jurisprudencia parece admitir que si la resolución se remite a argumentos recogidos en informes o dictámenes que hay en el expediente, en tanto en cuanto el interesado puede conocer los motivos de la resolución con el acceso al mismo, sería suficiente para evitar así su posible indefensión¹⁹. Aun así, existen algunos pronunciamientos en los que se exige materialmente la transcripción literal del informe, y su no transcripción trae como consecuencia la invalidez de la motivación²⁰. A mi juicio, el límite en uno u otro caso estará en que los informes no sean imprecisos, escuetos, ambiguos, de contenido contrario y/o basados en normativa nula, por ejemplo.

La segunda cuestión que nos suscita el precepto es si además de la remisión a informes, como dice literalmente la ley, es posible que el órgano encargado de resolver se remite a la propuesta de resolución emitida por el órgano instructor o por la comisión de valoración. En nuestro caso, junto a la resolución definitiva se emite una propuesta anterior de resolución por órganos técnicos que auxilian al órgano decisor, el cuál debe asumirla o rechazarla. En los procedimientos de ayudas y subvenciones en los que se lleva a cabo una actividad evaluadora o de calificación, los informes emitidos por órganos específicos adquieren especial importancia como contenido de la propuesta de resolución. Las conclusiones de dichos informes son asumidas posteriormente por el órgano sustantivo competente, haciendo suya, entre otras, las puntuaciones asignadas y que, además, servirá de motivación, siempre y cuando dicho informe esté suficientemente razonado y justificado permitiendo al afectado conocer las razones que han llevado a la Administración a adoptar la decisión final.

La tercera cuestión que queremos abordar es la relativa a la remisión del acta de los acuerdos colegiales adoptado por las comisiones de valoración como supuesto de esta modalidad *in allunde*. Entendemos que la motivación de los actos colegiales forma parte del contenido mínimo y necesario del acta, tal como hemos dicho más arriba y, por tanto, perfectamente transferible a nuestro caso.

19. STS 11 febrero 2011 Rec.161/2009 FJ 5; STS 15 enero 2009 Rec. 329/2005 FJ 2;

20. STS 11 febrero 2011 Rec.161/2009 FJ 5; STS 15 enero 2009 Rec. 329/2005 FJ 2;



En definitiva, concluimos que los supuestos en los que la remisión se haga tanto a informes, dictámenes como a propuesta de resolución, incluso al acta de la comisión de valoración, sin olvidar su aplicación tanto a las resoluciones como a los actos de trámite, son encuadrables en la técnica de la motivación *in allunde*.

B. La motivación combinada

Las conclusiones y soluciones que hemos descrito en el apartado anterior quizá no satisfagan en todos los casos las exigencias de motivación que determina tanto la LGS como la LPCA. Por eso me inclino, en todo caso, hacia una modalidad de “*motivación in allunde combinada*” que pudiera dar respuesta a la práctica habitual de la insuficiente motivación de las resoluciones en la materia que tratamos. Me refiero a una modalidad de motivación que contenga una parte importante de motivación textual, y, otra parte complementaria de motivación por remisión. En virtud de la primera el órgano competente para resolver detalla de manera pormenorizada los motivos y razones en los que sustenta la decisión finalmente adoptada, quedando estos a su vez incorporados a dicha resolución, al texto propio de la misma. En virtud de la segunda, si no es posible incorporar todos los motivos o razones en la resolución (por ejemplo, de informes, dictámenes o actas de gran volumen, complejidad técnica

etc.) sería factible que se enuncien y se complementen los motivos con la remisión al correspondiente expediente.

De todo lo analizado hasta ahora podemos señalar que el órgano competente para resolver debe tener en cuenta una serie de aspectos en la motivación de la resolución final del procedimiento de concesión de las ayudas y subvenciones:

- En primer lugar, la motivación está vinculada a lo establecido en la convocatoria y en las bases. Esto implica que se tiene que obedecer de forma ineludible lo dispuesto en ellas. Este carácter vinculante se hace necesario de forma imperativa, ya que de lo contrario conculcaría los principios establecidos en el art.8 LGS.
- En segundo lugar, la importancia de la concreción de criterios. Esto es importante, ya que, a mayor concreción de estos criterios, menor será la discrecionalidad que tenga la Administración y por tanto mayor objetividad en la adjudicación.
- En tercer lugar, la necesaria obligación de motivar las decisiones que se toman en el procedimiento. En relación con la motivación, hay que aclarar que ésta no sólo resulta una obligación derivada del principio de objetividad, sino que también se trata de un imperativo legal a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LGS y 35 LPCA ya

21. Sentencia del Tribunal Supremo 3095/2013, de 4 de junio de 201311, 6948/2005, de 15 de noviembre de 200512, o en la 6823/2004, de 26 de octubre de 200413.

que la resolución se motivará de conformidad con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte y, a su vez se trata de un requisito para que el acto administrativo sea válido.

- En cuarto lugar, la motivación es necesaria para poder permitirse una correcta fiscalización del gasto (amén de control administrativo y judicial a posteriori) de tal manera que se puede determinar si dicha motivación es conforme a derecho y, por lo tanto, cumple con los principios del art. 8 LGS.
- Por último, la importancia de la motivación también se puede observar en el ámbito jurisprudencial sin perjuicio del margen conocido como discrecionalidad técnica que el propio Tribunal Constitucional reconoció (Sentencia 353/1993, de 29 de noviembre¹⁴) señalando que la existencia de una discrecionalidad administrativa técnica, aunque el resultado derivado de ella puede ser recurrible, si se considera que no ha sido objetiva, ante el órgano jurisdiccional que corresponda²¹.

C. La motivación en la notificación

El art. 26 LGS establece que la resolución del procedimiento se notificará a los interesados de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la LPCA. y la práctica de dicha notificación o publicación se ajustará a las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la citada ley. Por tanto, el ordenamiento jurídico oferta dos instrumentos para la comunicación de las resoluciones de concesión y/o denegación de las ayudas y subvenciones: la notificación y la publicación, ya sea en soporte papel, ya sea en soporte electrónico.

La primera cuestión que nos planteamos es si la motivación forma parte o no del contenido de la notificación. El art. 40.2 LPCA señala que la notificación deberá contener "el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos (...)", sin hacer referencia expresa a la motivación. Pero sí señala expresamente que debe contener el "texto íntegro de la resolución." Si tal como hemos dicho más arriba, el art. 89.3 LPCA determina que en el contenido de la resolución ha de incluir tanto la decisión como la motivación en los casos que ésta sea legalmente exigida, tal como hace el art. 25 LGS, en mi opinión debemos concluir que la notificación debe transcribir la totalidad del texto de la resolución, conteniendo no solo la decisión o parte dispositiva, sino también la parte expositiva y su motivación, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, sin perjuicio de utilizar las técnicas descritas en las letras a y b anteriores.

La notificación de la resolución de concesión o denegación de la ayuda o subvención ha de cumplir con el propósito legal de que los solicitantes conozcan las razones determinantes de la decisión adoptada, a fin de que dentro del plazo legal que comienza a contar desde dicho momento (art. 25.4 LGS) se pueda interponer recurso suficientemente fundado mediante los datos facilitados en la notificación.

D. La falta o insuficiencia de la motivación

Hasta ahora hemos analizado los supuestos, razones y modos que sustentan la motivación de la resolución de las ayudas y subvenciones. La cuestión que nos planteamos seguidamente es la ausencia y/o insuficiencia de la motivación y la correspondiente consecuencia jurídica.

La falta de la motivación pudiera ser equiparable a la carencia de motivación, a la inexistencia del instrumento encargado de exteriorizar las razones que conducen a la Administración a adoptar la decisión. Pero, hay que puntualizar cuándo tiene un carácter formal y cuándo sustancial.

En el caso de que la motivación de la resolución de concesión o denegación de las ayudas y subvenciones se efectúe de manera textual e incorpore los motivos o razones que justifican la decisión no plantea duda. No obstante, si incorpora una parte sustancial de la misma sin contener referencia, aunque sea breve y sucinta, de hechos y fundamentos de derecho, estricto senso, el acto estará inmotivado y estaremos ante una ausencia de la motivación.

En el caso de que la motivación de la resolución de concesión o denegación de las ayudas y subvenciones se efectúe mediante la denominada motivación in allunde y/o combinada, estaremos ante una resolución inmotivada, si efectuada su remisión al expediente, no existieran los informes, dictámenes o actas que permitan al interesado conocer las razones de la decisión administrativa que le afecta, o que existiendo no tuvieran relación directa con el contenido de la motivación.

Por tanto, la falta de motivación puede darse tanto en supuestos en que se produce una omisión total de la motivación, no existiendo motivación alguna, como en supuestos en los que la omisión es parcial, de manera que la motivación se da, aunque no se ha realizado de manera correcta, omitiéndose algún elemento sustancial de ella. La falta formal se da cuando en la resolución consta solo una parte del acto en sentido estricto y la omisión es sustancial: cuando la motivación se da formalmente, incorporada en el propio acto o por remisión a informes o dictámenes, pero se omite algún elemento sustancial y concreto de la motivación. La motivación formalmente existe, pero no justifica todos o algunos de los aspectos de la decisión que requiere motivación, resultando situaciones de motivación insuficiente.

Pero la consecuencia de un defecto de forma, como la falta de la motivación o su manifestación defectuosa, es la anulación del acto, pudiéndose ordenar la retroacción de las actuaciones al momento anterior en que se dictó. De esta manera, se vuelve a dictar otro debidamente motivado, tal como señala el Tribunal Supremo (STS 29 marzo 2012 Rec. 2940/2010 FJ 4), en un supuesto concreto relativo a ayudas y subvenciones públicas ante una motivación insuficiente²².

V. Consideraciones finales

A lo largo de todo este trabajo hemos querido dejar constancia de la problemática que observamos en la motivación de las resoluciones administrativas derivadas de la actividad de fomento de las administraciones públicas. Estas carencias no sólo se dan en las resoluciones finales del proceso sino en las actuaciones regladas de los órganos que auxilian al órgano competente para resolver como son: las propuestas de resoluciones provisionales y definitivas, los actos administrativos, informes y dictámenes de los órganos instructor y colegiado. Como hemos señalado, la resolución final se sustenta en las actuaciones regladas de los órganos auxiliares que, en la gran mayoría de los casos, forman parte material de los fundamentos jurídicos y de la motivación de la resolución del órgano competente para resolver. En este último apartado volcaremos las reflexiones finales entorno a las cuestiones suscitadas en este trabajo. Seguidamente analizaremos, por tanto, la incidencia de la motivación de los órganos auxiliares en la motivación definitiva del acto de concesión o denegación de una subvención, así como sus consecuencias jurídicas. Ya hemos dicho que, es recurrente la incidencia, tanto en los informes de fiscalización internos como externos, de la necesidad de una correcta motivación de la resolución de concesión y/o denegación de subvenciones. Algunas de estas incidencias que son fácilmente mejorables las podemos resumir en:

- a. La falta o insuficiencia de la motivación de la propuesta de resolución del órgano instructor o colegiado sobre los que sustenta la resolución del órgano competente para resolver.
- b. La alteración de los criterios de valoración y/o adjudicación fijados por las bases reguladoras por parte de la comisión de valoración: en unos casos, por supresión y no aplicación de todos los criterios prefijados; en otros, por la introducción de nuevos criterios al margen de las bases reguladora;
- c. Ídem con las ponderaciones de los criterios fijados en las normas reguladoras.

- d. Los fundamentos jurídicos motivadores de la resolución final se sustentan en informes, dictámenes y/o actas de las comisiones de valoración no existentes, total o parcialmente, carentes de motivación para el caso concreto, dictadas por órganos incompetentes, órgano colegiado no debidamente constituido etc. mediante la técnica de la motivación por remisión (in alliuende).
- e. La falta de motivación de la puntuación de manera clara y detallada en la que quede constancia de los criterios empleados y las razones aportadas en la actuación de los órganos colegiados.

En nuestra opinión, toda esta casuística derivada de la falta o insuficiencia de motivación tiene su predicamento en el art. 36 LGS que distingue los casos de invalidez, en los que van a existir vicios del propio acto de concesión, de los casos de reintegro. Nos centraremos en el primero de los casos únicamente. Por tanto, en cuanto a los supuestos de nulidad y anulabilidad hay que tener en cuenta los arts. 47.1, 48, 102 y 103 de la LPAC de modo que las causas de nulidad y anulabilidad de la LPCA son perfectamente trasladables al ámbito subvencional.

Ya hemos señalado que las resoluciones de concesión o denegación por el órgano competente para resolver las subvenciones y ayudas se ven determinadas por las actuaciones previas de otros órganos (instructor y colegiado) que condicionan el resultado final de la motivación de la resolución y, por ende, las causas y los casos de invalidez en lo que puede verse inmersa. Por tanto, entendemos que es factible encontrarse con causas de invalidez en la resolución final del órgano competente de una ayuda y/o subvención si los fundamentos resolutorios se encuentren basados en actuaciones administrativas de otros órganos auxiliares que no cumplen los requisitos de una correcta motivación establecidos, expresamente, en la LGS, y/o, de forma genérica, en la LPAC.

No obstante, el art. 47.1 determina los supuestos bajo los cuales se considera a los actos nulos de pleno derecho. En lo que atañe a nuestro trabajo en relación a la actividad administrativa de las comisiones de valoración y sus consecuencias relacionadas con la motivación o su falta, haremos referencia a dos supuestos directamente relacionados con la actividad de fomento de la administración: por un lado, los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; y, por otro, de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

22. Este déficit de motivación frustra el objetivo perseguido con la exigencia contemplada en el art. 35 LPCA al impedir a la interesada contradecir la razón denegatoria, de ahí que se acuerde la retroacción de actuaciones para que la Administración se pronuncie motivadamente sobre la causa de la denegación.

Es frecuente observar que las comisiones de valoración modifican, adecúan, alteran o introducen nuevos criterios de valoración y sus ponderaciones que, además, quedan recogido en los informes y actas. Estas modificaciones pueden ser tan substanciales que afectan y alteran las reglas de la concurrencia, selección, valoración, evaluación, prelación y adjudicación del presupuesto establecidas en la base reguladora. Claro está, que en todos estos casos, la motivación que se pueda efectuar no se corresponde con los criterios y la ponderación establecidos previamente en las bases reguladora. Estas circunstancias al margen de las normas que regulan el procedimiento de concurrencia competitiva nos empujan a ver en estas actuaciones actos que pudieran ser calificados de arbitrarios. Pues bien, sirviéndonos de este caso tan recurrente y práctico nos preguntamos cómo afectan estas alteraciones a la validez de la resolución final adoptada. En definitiva, si existe algún grado de invalidez de la resolución que pudiera implicar algún grado de invalidez de la concesión de las subvenciones efectuadas.

■ Actos dictados por la comisión de valoración

La doctrina señala que el criterio interpretativo del artículo 47.1.e) LPAC tiene que ser el que se corresponde con el sentido institucional de la nulidad: se han de incluir en ella únicamente las vulneraciones más graves y notorias del ordenamiento jurídico. A este criterio se acomoda el párrafo de referencia en cuanto que solo considera nulos de pleno derecho los actos que se dicten «con omisión total y absoluta» del procedimiento²³. La cuestión a resolver es cuándo se producen omisiones totales y absolutas del procedimiento en el caso de que las comisiones de valoración alteran o modifican, sustancialmente, los criterios de valoración y sus ponderaciones. Y cómo afectarán a la esencia de la motivación de la resolución. Cuando esto ocurre, por un lado, es claro que la decisión la ha adoptado quien es manifiestamente incompetente para determinar los criterios de valoración y sus ponderaciones. Por otro lado, el procedimiento de instrucción establecido en la LGS complementado con las normas que regulan las bases y la convocatoria se ve modificado de tal forma que, materialmente, estamos ante otro procedimiento distinto del convocado por el órgano competente. La doctrina y la jurisprudencia consideran que para que concurra la causa de nulidad que analizamos no es preciso que se prescinda totalmente del procedimiento, sino que basta con que la Administración no observe alguno de los trámites esenciales o determinantes. En nuestra opinión la alteración señalada

es un trámite esencial y determinante del procedimiento ya que se prescinde de los criterios de valoración objetivables establecidos previamente, sustituyéndolos por otros, que los concurrentes desconocen. Las resoluciones que se motiven y/o contengan evaluaciones y valoraciones al margen de los criterios preestablecidos pudieran ser equiparables a la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido ya que se estaríamos ante otro procediendo, distinto al establecido por la LGS, donde al órgano colegiado se le dotaría de competencias para establecer, arbitrariamente y a posteriori, el procedimiento y los criterios que servirán para la valoración de las solicitudes de ayudas y subvenciones. Las resoluciones amparadas y motivadas en informes y propuestas de comisiones de valoración que hubieran prescindido del procedimiento establecido estarán viciadas de invalidez (STS de 29 de septiembre de 2005).

Por tanto, entiendo que para determinar que la omisión de un trámite concreto da lugar a la nulidad en el procesos concurrencia de la subvención, hay que tener en cuenta no solo la relevancia que tiene la omisión del trámite de la valoración de conformidad con los criterio preestablecidos, sino que, además, sus repercusiones sobre los derechos de los interesados y, asimismo, la medida en que la decisión administrativa final hubiera sido distinta de haberse cumplido el procedimiento sustancial de valoración de los criterios previamente establecidos en la norma. La STS de 3 de diciembre de 2008 resume esa doctrina. Afirma que «la jurisprudencia de esta Sala ha sido especialmente restrictiva en cuanto al tratamiento de este motivo de nulidad, declarando que los efectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de un modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites». También es posible que se acuerde la nulidad por la omisión de algún trámite, pero, para declararla, es preciso valorar singularmente «las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario de haberse observado el trámite omitido (SSTS de 17 de octubre de 1991, 31 de mayo de 2000, 5 de mayo de 2008)».

Por lo que respecta a los actos administrativos dictados con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, entendemos que la casuística de la jurisprudencia es similar a la comentada. Por tanto, habrá que tener en cuenta la trascendencia de las reglas incumplidas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, esto es, si:

23. Muñoz Machado S.: Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XII Actos administrativos y sanciones administrativas. Agencia estatal Boletín Oficial del Estado Madrid, 2017 (pág.203 y ss.).

- a. Se han omitido las reglas esenciales fijadas por las normas que regulan el procedimiento para la adjudicación de las subvenciones. La alteración esencial de los criterios de valoración y sus ponderaciones por parte de las comisiones de valoración se encuentran fuera del campo de la discrecionalidad técnica tolerable por la jurisprudencia y la doctrina en relación a la actuación de órganos técnicos evaluadores pudiendo entrar de lleno en el terreno de la arbitrariedad de las decisiones admirativas. Las comisiones de valoración no pueden establecer nuevos criterios, subcriterios y ponderaciones al margen de las bases reguladoras, ya que se estaría dotando de una capacidad de decisión sobre la selección de los beneficiarios que no le corresponde, de acuerdo con la función que le asigna en el procedimiento el art. 22.1 LGS. Los criterios y sus ponderaciones deben definirse de tal manera que garanticen la igualdad de oportunidades y la objetividad en el otorgamiento con parámetros claros preestablecidos en la norma reguladora, y que hagan posible, posteriormente, efectuar una evaluación de la adecuada aplicación de los mismos.
- b. Tal alteración sustancial tiene unas repercusiones directas en las garantías de los solicitantes de la subvención, así como para la decisión final que se adopte. Esta forma de resolver no coadyuva al cumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que debe presidir el procedimiento de la concesión de la subvención. Las circunstancias no conocidas por los posibles interesados, ni antes de acceder a la subvención, ni durante el proceso, incumple no solo lo dispuesto en los arts. 173.e) LGS, sino que lo más grave es que su desconocimiento vulnera los principios recogidos en el art. 8 LGS.
- c. Además de estas omisiones susceptibles de nulidad o de anulabilidad se dan, recurrentemente, otros supuestos que acarrearán la nulidad como son, por ejemplo, la falta de convocatoria de uno de los miembros, la falta de quórum en la constitución o en la votación, la presidencia del órgano por quien esté suspendido de sus funciones, etc. (STS de 13 de enero de 1997, 31 de diciembre de 2002, 28 de enero de 2003, etc.).
- d. En definitiva, tan importante es la correcta definición de los criterios objetivos de adjudicación de las ofertas como la forma de valoración y, consecuentemente, la motivación de la misma y aunque, en un primer momento, la administración ostenta un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios objetivos de adjudicación, así como en la determinación de la ponderación atribuible a cada uno de aquéllos, no acontece lo mismo con la asignación particularizada y pormenorizada de las puntuaciones a cada uno de los posibles licitadores que ha de darse para considerar plenamente justificada dicha asignación y entender que se ha cumplido con el requisito de la motivación de forma suficiente y adecuada al derecho.



■ Actos dictados por el órgano competente para resolver

Hemos concluido en los apartados anteriores que el órgano instructor puede emitir una propuesta provisional de resolución y, en todo caso, formulará la propuesta definitiva de resolución que deben estar motivadas y establece su contenido mínimo. Por otro lado, la propuesta de la comisión de valoración ha de estar motivada en cuanto órgano colegiado ya que los actos colegiales forman parte del contenido mínimo y necesario del acta. Por último, el órgano competente para resolver basa su decisión en las propuestas de ambos órganos. El órgano competente hace suyas las motivaciones contenidas en la propuesta de resolución aceptando, normalmente, lo que en ella se contiene para elaborar una resolución, debidamente motivada de acuerdo con lo que dispongan las bases. La motivación contenida en las propuestas se convierte, en general, en una motivación quasi vinculante (en la mayoría de los casos vinculante de facto) para el órgano que debe resolver sobre todo en aquellos casos de las actuaciones de las comisiones de valoración de carácter técnico.

Partiendo de esta realidad, nos preguntamos cómo afecta la falta o insuficiencia de motivación de los actos administrativos de los órganos auxiliares respecto a la motivación de la resolución definitiva dictada por el órgano competente para resolver el procediendo concursal de las ayudas y subvenciones. ¿Debe tener una actitud crítica para resolver o la mera remisión a los fundamentos

motivadores de los órganos auxiliares es suficiente, a pesar de la falta o insuficiencia motivación de los actos dictados por estos?

La facultad (o deber) para motivar las resoluciones relativas a las subvenciones recae sobre el órgano específico que tiene atribuida la competencia para resolver. Pero en el procedimiento subvencional se dan labores diferentes: por un lado, la labor de justificar y aportar razones, por otro, la labor de realizar formalmente la motivación y, por último, otra bien distinta, la labor sustantiva de resolver.

En los procedimientos de ayudas y subvenciones de concurrencia competitiva participan, como mínimo, de un lado, unos órganos encargados de seleccionar, las comisiones de valoración, que gozan de discrecionalidad técnica, y, de otro, los órganos que resuelven y ponen fin al procedimiento. En estos casos el órgano administrativo que resuelve decide en base a la labor evaluadora realizada por la comisión de valoración y cumplimenta la motivación recogida, en su caso, en la propuesta del órgano instructor. Pero, entendemos que la acreditación de los fundamentos de la resolución adoptada consiste en fundamentar la resolución administrativa que pone fin al procedimiento. Las actas e informes de las comisiones de valoración sirven de justificación a la decisión emitida en cada caso por el órgano sustantivo competente para resolver cada uno de los diferentes procedimientos y son también motivación de la resolución decisoria. El órgano competente para resolver cumplimenta la motivación con la colaboración del órgano colegiado. Por otro lado, ya hemos señalado que los actos administrativos producidos por órganos colegiados también deben motivarse.

En definitiva, tan importante es la correcta definición de los criterios objetivos de otorgamiento de las ayudas y subvenciones como la forma de valoración y, consecuentemente, la motivación de la misma y aunque, en un primer momento, la administración ostenta un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios objetivos de adjudicación, así como en la determinación de la ponderación atribuible a cada uno de aquéllos, no acontece lo mismo con la asignación particularizada y pormenorizada de las puntuaciones a cada uno de los interesados que ha de darse para considerar plenamente justificada dicha asignación y entender que se ha cumplido con el requisito de la motivación de forma suficiente y adecuada al derecho. Podemos concluir teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora que la motivación de los actos administrativos (art. 35 y 88 LPCA) constituye una garantía fundamental para el solicitante, al suministrarle la posibilidad de impugnar el acto y permitiendo el control jurisdiccional de la Administración. La falta o insuficiencia de motivación del acto administrativo lo convierte en arbitrario, y, en última instancia determinante de un vicio de invalidez (arts. 47 y 48 LPCAP).

VI. Bibliografía

- **Bacigalupo Saggese, M.** (2000): "En torno a la motivación de los actos discrecionales emanados de órganos colegiados: ¿Debe el Consejo General del Poder Judicial motivar los nombramientos judiciales de carácter discrecional?"; en REDA.
- **Carbonell Porras, E.** (1999), "Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos" en Centro de Estudios políticos y constitucionales.
- **Cerrillo I Martínez, A.** (2006): "Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración"; Aranzadi.
- **Coscolluela Montaner, L.** (2015); Manual de Derecho Administrativo. Parte General, Thomson, 26º edición.
- Funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración"; Aranzadi.
- **Gallardo Castillo, M. J.** (2010): "A vueltas con la motivación de los actos administrativos"; en Actualidad Administrativa.
- **Igartua Salaverria, J.** (2003). "Discrecionalidad y motivación. Algunos aspectos teóricos-generales"; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- **Jiménez Vacas, J. J.** (2018): "Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público" en Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, N.º. 72.
- **Laguna de Paz, J.** (2005), "El otorgamiento de subvenciones"; en Fernández Farreres, Germán (coord.), Comentario a la Ley General de Subvenciones, Navarra, Thomson Civitas.
- **Muñoz Machado S.** (2017): "Tratado de Derecho Administrativo Derecho Público General"; Tomo XII Actos Administrativos y Sanciones Administrativas. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Madrid.
- **Pascual, J.** (2004b), "Las distintas Administraciones Públicas ante la Ley General de Subvenciones: principales innovaciones"; en Revista Jurídica de Castilla y León, n.º 3.
- **Valero Torrijos, J.** (2002): "Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico administrativo vigente"; Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerio de la Presidencia.

