



VIABILIDAD JURÍDICA DEL SISTEMA DE  
GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO A TRAVÉS  
DE LA HERRAMIENTA CLICKOIN

## ÍNDICE

### **I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DEL INFORME Y PLANTEAMIENTO DEL ANÁLISIS.**

### **II. ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL SISTEMA CLICKOIN ONLINE PARA GESTIÓN DE AYUDAS**

#### **1. Funcionamiento de CLICKOIN**

#### **2. Régimen Jurídico de aplicación al sistema de ayudas.**

2.1 Naturaleza jurídica de las ayudas entregadas por la Corporación Local a los beneficiarios. Aplicabilidad de la normativa reguladora de las subvenciones.

2.2 Partes intervinientes en el sistema de gestión de ayudas CLICKOIN. Posición jurídica de cada una de ellas y articulación legal de sus relaciones.

2.2.1 Administración local convocante. Competencia.

2.2.2 Beneficiarios.

2.2.3 Entidades colaboradoras.

#### **3. Viabilidad jurídica de la herramienta CLICKOIN como medio de gestión de las ayudas a la luz de la regulación jurídica de aplicación.**

3.1 Régimen de pago de las ayudas. Ayudas en especie.

3.2 Régimen de acreditación de los gastos.

3.3 Principios que informan el régimen jurídico de las subvenciones.

3.4 Otras instituciones jurídicas que justifican la viabilidad legal de CLICKOIN: El pago por tercero.

#### **4. Sistemas similares de abono de ayudas y subvenciones que se encuentran implantados en España; Figuras afines.**

### **III. OTROS USOS Y UTILIDADES DE LA HERRAMIENTA CLICKOIN**

### **IV. CONCLUSIONES**

## I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DEL INFORME Y PLANTEAMIENTO DEL ANÁLISIS.

Nuestro Cliente, CLICKOIN ONLINE, S.L., somete a nuestro análisis y consideración, la viabilidad jurídica de la aplicación de un concreto sistema software, destinado a la gestión y control del gasto público, concretado básicamente en determinadas ayudas otorgadas por las Corporaciones Locales a los vecinos de su municipio, así como en otros gastos que los Ayuntamientos realizan contra su propio erario.

Con este cometido, comenzaremos por analizar el funcionamiento de la propia herramienta de control cuya implantación se pretende para, a la vista de las transferencias de capital y las relaciones jurídicas que se entablan, determinar el régimen jurídico que puede resultar de aplicación conforme a la naturaleza jurídica de aquellas. Esto, lógicamente, sin olvidar el carácter especial o específico de la aplicación que analizamos que, por su carácter novedoso, no dispone de una regulación propia o específica.

A la luz de dicha conceptualización jurídica, y determinación del régimen de que pueda resultar de aplicación, esgrimiremos al detalle, no sólo las razones que sustentan la viabilidad legal de CLICKOIN, sino también las ventajas que la implantación de la herramienta implica para el cumplimiento de los deberes y obligaciones que la normativa impone a las entidades intervinientes en la concesión de determinadas ayudas.

Ello nos llevará a plantear similitudes y diferencias con otros sistemas de gestión y control de ayudas públicas que se encuentran implantadas en el tráfico desde hace años, y que resultan inequívocamente viables desde una perspectiva legal.

De igual forma, incluiremos una breve referencia sobre otros usos de la herramienta CLICKOIN para el control y gestión del gasto público, para los que la aplicación resulta de particular utilidad.

Y todo lo anterior, para llegar a la conclusión de que, a pesar de la ausencia de regulación específica sobre la aplicación cuya implantación se pretende, no sólo no existe obstáculo jurídico alguno para ello sino que, muy al contrario, su puesta en funcionamiento contribuirá inequívocamente a la consecución de los fines previstos en la normativa de aplicación, y facilitará el respeto a los principios de Transparencia y Control que deben presidir este tipo de actuaciones de las Administraciones Públicas.

## II. ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL SISTEMA CLICKOIN ONLINE PARA GESTIÓN DE AYUDAS.

Tal y como hemos expuesto, lo novedoso de la aplicación objeto de estudio, obliga a que nuestro análisis comience por una exposición muy sencilla y somera de la mecánica de funcionamiento de la herramienta, a los únicos efectos de, desde la comprensión de la misma y sus objetivos, concretar el régimen jurídico que le resulta de aplicación, tanto al propio sistema, como a las partes que intervienen en las operaciones cuyo control pretende CLICKOIN y sus interrelaciones jurídicas a este respecto.

El estudio de estos parámetros, y su similitud con otras figuras similares que se encuentran en el tráfico desde hace años, nos llevarán a concluir su viabilidad.

### 1. Funcionamiento de CLICKOIN.

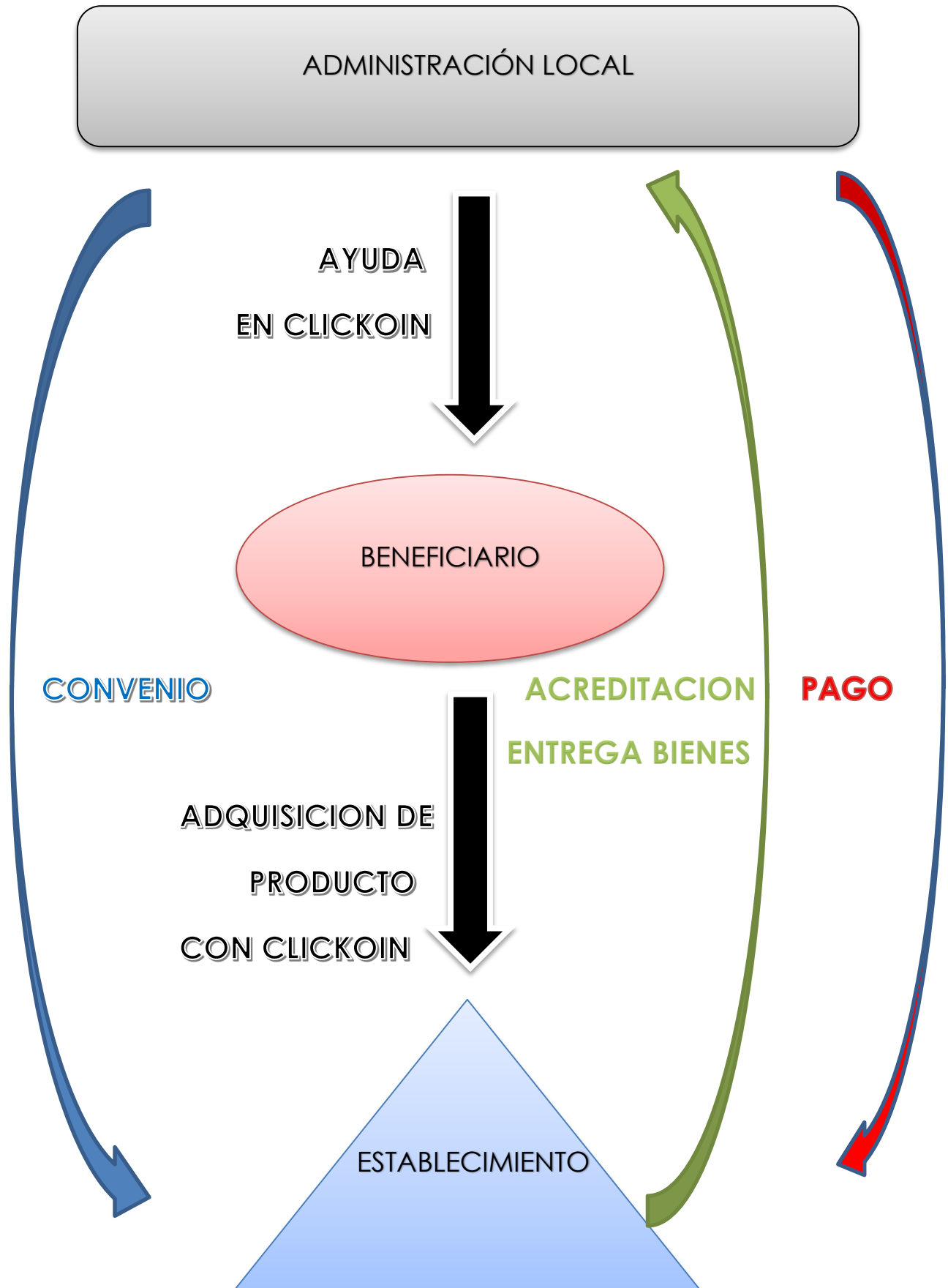
Como venimos diciendo, el producto ofrecido por CLICKOIN consiste en un programa software, que mediante una aplicación, permite la gestión y el control de las ayudas que los Ayuntamientos y entidades públicas, otorgan a determinados administrados, que cumplen las características exigidas para ser beneficiarios de aquellas, al objeto de facilitar la adquisición de una serie de productos de primera necesidad.

Y ello, de forma que no existe una transferencia de capital directa de la Corporación de Derecho Público de la que provienen las ayudas al beneficiario.

Una vez convocadas las ayudas, y, previa tramitación del procedimiento oportuno, concedidas a los beneficiarios, éstos recibirán, a través de la aplicación CLICKOIN, una determinada cantidad económica, a través de una suerte de sistema de puntos o vales, denominadas por cada Administración como estime oportuno, canjeables por determinados productos o categorías de productos concretos, que adquirirán en los comercios locales adheridos a este sistema, conforme a las bases de la convocatoria previamente realizada.

Así, una vez que el beneficiario ha procedido a la adquisición de los productos convenidos mediante el canje de los bonos o puntos concedidos, el establecimiento en cuestión procederá a acreditar tal circunstancia a la Entidad Pública concedente de la ayuda, a fin de que libere el pago de los productos entregados al beneficiario.

De forma gráfica:



## 2. Régimen Jurídico de aplicación al sistema de ayudas.

A fin de determinar la viabilidad legal del sistema propuesto por CLICKOIN, debemos partir de la concreción de la naturaleza jurídica de las ayudas que se otorgan para, apoyados en el régimen jurídico que resulte de aplicación, analizar las relaciones jurídicas y flujos de capital que se producen en su desarrollo práctico.

### 2.1 Naturaleza jurídica de las ayudas entregadas por la Corporación Local a los beneficiarios. Aplicabilidad de la normativa reguladora de las subvenciones.

A la vista de lo expuesto, nos encontramos ante un sistema de ayudas que las Corporaciones Locales ponen a disposición de los vecinos de su municipio, a fin de cubrir determinadas necesidades sociales de los mismos.

Estas ayudas, participan de la naturaleza jurídica del concepto de **subvención**, tanto objetiva como subjetivamente como veremos a continuación.

La legislación básica en materia de subvenciones es estatal, y se encuentra recogida, fundamentalmente, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo LGS), y su normativa de desarrollo, contenida en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (en adelante, el Reglamento).

Pues bien, como reza la Exposición de Motivos de la LGS, *“desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”*.

Y como elemento definitorio por excelencia de esa técnica, la Exposición de Motivos de la LGS manifiesta que *“en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley se introduce un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos: la afectación de fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma”*.

Tales parámetros coinciden con los concurrentes en el sistema CLICKOIN, toda vez que se trata de un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares, como potenciales beneficiarios, por razones de interés público, y con afectación de fondos públicos.

Más claramente se observa la inequívoca participación de las ayudas a las que nos referimos, de la naturaleza jurídica de las subvenciones, si analizamos la definición y criterios que las conforman desde el punto de vista objetivo, contenidos en el 2.1 de la LGS, de manera comparativa con la realidad fáctica que se analiza –la aplicación CLICKOIN-.

El artículo 2.1 LGS, dispone

*Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas que cumplan los siguientes requisitos:*

- a) *Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*

En el sistema de ayudas propuesto por CLICKOIN, a través de la aplicación se entrega al beneficiario un montante económico expresado en los términos y con la nomenclatura que la Administración Local determine, sin que tal beneficiario tenga que realizar contraprestación alguna, más allá del mero y estricto cumplimiento de las normas y bases de la convocatoria.

- b) *Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

También concurre este requisito en el sistema de ayudas que propone CLICKOIN. Y es que, la

entrega de la cantidad a través de la aplicación, está directamente vinculada a la concurrencia de una determinada situación, ya sea económica, personal o laboral, ajustándose todo ello en los términos de la convocatoria que se realice, que deberá contemplar, además, los derechos y deberes de los beneficiarios.

Nótese al respecto, que el Capítulo III de la LGS, regula el procedimiento de concesión directa de subvenciones, caracterizado por la no exigencia de la observancia de los principios de publicidad y concurrencia, cuando se trate de subvenciones en que se acrediten razones excepcionales de interés público, social, económico o humanitario.

- c) *Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*

Es evidente que las prestaciones asistenciales cuya gestión se realiza a través de CLICKOIN, fomentan la protección de un interés social como es la contribución a la satisfacción de las necesidades fundamentales de los ciudadanos, en el ámbito de las competencias de la Administración actuante.

Así pues, i) concurriendo los requisitos prevenidos en el artículo 2.1 LGS en la disposición económica que constituyen las ayudas; ii) siendo el sujeto activo de tal disposición una Administración local, al amparo del artículo 3 del mismo cuerpo legal, y iii) no incurriendo en ninguna de las causas de exclusión objetiva del artículo 2.4 y 4 LGS, puede concluirse que, inequívocamente, la cantidad entregada por los Ayuntamientos a los beneficiarios en que concurren determinadas circunstancias a fin de cubrir sus necesidades básicas, participa de la naturaleza jurídica de las subvenciones, resultando de aplicación la LGS y su Reglamento de desarrollo en cuanto normativa básica.



Ello implica, por tanto, que las previsiones en cuanto a medios de pago y control de tales subvenciones o ayudas, previstas en la normativa citada, resultan igualmente aplicables, no contraviniendo la aplicación CLICKOIN, norma alguna al respecto, como más adelante veremos.

En definitiva, como bien manifiesta la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, en el Fundamento Jurídico segundo de su Sentencia 70/1998 de 12 de febrero de 1998 [RCA 1998\212],

*La subvención es una donación modal de Derecho Público; relación jurídica unilateral que nace de un acto administrativo del que surge un derecho de crédito a favor del beneficiario frente a la Administración otorgante.*

Nótese, que el Tribunal no estima que sea elemento esencial de la subvención, la transferencia económica de cantidad alguna en dinero a favor del beneficiario, sino que, lejos de ello, estima que resulta definitorio de su funcionamiento, **el reconocimiento de un derecho de crédito** a favor de dicho beneficiario frente a la Administración actuante, motivado por las razones o circunstancias que la normativa contempla como justificación de la afectación de los fondos públicos.

Por tanto, determinado que las ayudas que CLICKOIN pretende gestionar participan de la naturaleza de las subvenciones, resulta de aplicación la normativa reguladora de las mismas.

## 2.2 Partes intervinientes en el sistema de gestión de ayudas CLICKOIN. Posición jurídica de cada una de ellas y articulación legal de sus relaciones jurídicas.

Una vez determinada la naturaleza jurídica de la ayuda como subvención, desde el punto de vista objetivo, trataremos a continuación su regulación desde el punto de vista subjetivo, esto es: las partes intervinientes en las relaciones jurídicas que se producen en su gestión, y cómo se desarrollan esas relaciones jurídicas.

Como ya hemos expuesto a lo largo del presente Informe, son tres las partes intervinientes en las ayudas públicas que gestiona CLICKOIN: Administración local convocante, beneficiarios y entidades colaboradoras. Y todas ellas, unidas por la normativa

específica y común que constituyen las Bases de la convocatoria que quedan a la elaboración de la Corporación local.

### 2.2.1 Administración local convocante. Competencia.

Los Ayuntamientos o Administraciones públicas de ámbito local, tienen plena competencia para convocar subvenciones y ayudas dentro del ámbito territorial de su municipio, donde se desarrollan tales competencias.

Así lo reconoce expresamente el artículo 3.1b) de la LGS, como también lo hace el artículo 10.4 del mismo cuerpo legal.

De igual forma, la capacidad de las Administraciones locales para disponer de sus propios fondos, a los presentes efectos, se concreta en el artículo 72 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de Abril, así como en la Ley 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, actualmente vigente.

En este ámbito de la competencia local, el Ayuntamiento deberá ajustar los términos de la convocatoria de ayudas y subvenciones a lo prevenido en la LGS, mediante la elaboración y publicación de las correspondientes Bases reguladoras para la concesión de aquellas.

En este sentido, el artículo 5 LGS, sobre el régimen jurídico aplicable a las subvenciones, dispone que *“se registrarán, en los términos establecidos en el artículo 3, por esta Ley, sus disposiciones de desarrollo, las restantes normas de derecho administrativo, y, en su defecto, se aplicarán las normas de derecho privado”*.

En concreto, el artículo 17.2 de la citada norma, dispone que

*Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.*

El contenido mínimo de las Bases reguladoras de la concesión de subvenciones se encuentra, igualmente, detallado en el artículo 17.3 LGS.

Asimismo, en tales Bases deberán hacerse constar las especialidades propias de la aplicación de la herramienta objeto de análisis. Entre otras, el hecho de que el abono de la ayuda se realizará a través del sistema de gestión y control CLICKOIN, de tal forma que la entrega de la ayuda al beneficiario se formalizará a través de la aplicación, y en el elemento de cambio correspondiente—cuya denominación concreta queda al arbitrio de la Administración convocante—con su respectiva valoración en moneda de curso legal, que podrá ser canjeada por los productos u objetos que la convocatoria pretenda sufragar, en los establecimientos adheridos al sistema.

### 2.2.2 Beneficiarios.

Conforme al artículo 11.1 de la LGS, tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones *la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o se encuentre en la situación que legitima su concesión.*

Asimismo, el artículo 13 detalla los requisitos para obtener tal condición, con independencia de los particulares que se exijan en las Bases de la Convocatoria aprobada, así como los supuestos exclusión o prohibición de la adquisición de tal condición.

En este sentido, el artículo 13.1 dispone que podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurran las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

En nuestro caso, tratándose de una ayuda municipal, los potenciales beneficiarios serán los residentes dentro de los límites del municipio cuyo Ayuntamiento convoque, siempre que cumplan los requisitos exigidos en las Bases de la Convocatoria, y así lo acrediten conforme a lo exigido en ella—generalmente personas físicas con bajos recursos económicos o en situación de exclusión social—. Nótese que el artículo 22.2 c) LGS, reconoce la posibilidad de otorgar ayudas por razones humanitarias que participan de la naturaleza de las subvenciones.

Por tanto, a fin de resultar beneficiario de las ayudas, aquellos que reúnan las condiciones exigidas en las Bases de la Convocatoria, se encuentren en las circunstancias previstas y así lo acrediten, podrán ser incluidos como tales en el programa de la Administración Local.

Sus relaciones con el Ayuntamiento, por tanto, se ajustarán al cumplimiento de los deberes y obligaciones que aquél exija en las Bases de la convocatoria, cuyos mínimos se enumeran en el artículo 14 LGS, resultando particularmente relevantes a nuestros efectos, las obligaciones relativas a la justificación del cumplimiento de la finalidad de la ayuda, el sometimiento a las labores de comprobación pertinentes y la rendición de cuentas, labores todas ellas que realiza directamente la herramienta CLICKOIN.

Y es que, debe tenerse presente, que al gestionarse todo desde la aplicación, la entrega del montante o valor económico al beneficiario por el Ayuntamiento queda registrada en la misma, siendo la propia herramienta la que justificará el crédito canjeable en los establecimientos adheridos.

De igual forma, dicho intercambio del crédito concedido por la Administración Local por los productos concretos que justifican la concesión de la ayuda, también se realiza a través de CLICKOIN, de tal forma que las obligaciones de control y comprobación que asisten al Ayuntamiento, como la de cumplimiento de la finalidad y rendición de cuentas que corresponden al beneficiario, se realizan de manera automática, sin posibilidad de margen de error o alteración, lo que sin duda otorga mayor seguridad sobre el buen fin de los fondos públicos comprometidos y el respeto a las normas que rigen la relación jurídica concreta.

### 2.2.3 Entidades colaboradoras.

Dispone el artículo 12.1 LGS, que *“será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue o distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras o colabore en la gestión de la subvención sin que*

se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos".

Por su parte, el artículo 12.2 LGS, manifiesta que podrán ser consideradas entidades colaboradoras, entre otras, las demás *personas jurídicas públicas y privadas* que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan.

Así, con carácter general, los requisitos para acceder a tal condición, se contienen, básicamente, en el artículo 13 LGS, y deberán ser concretados y detallados en las bases de la convocatoria de la ayuda que se trate.

En nuestro caso concreto, adoptarán la condición de entidades colaboradoras los establecimientos concretos del municipio –como personas privadas que colaboran en la gestión de la ayuda o distribuyen los productos- que, reuniendo las circunstancias generales y particulares exigidas, formalicen su solicitud al efecto, y obtengan tal cualificación por parte de la Administración.

Así, acreditados los requisitos y reconocida la condición de Entidad Colaboradora de un concreto establecimiento, la relación jurídica entre el Ayuntamiento, como Administración convocante, y el establecimiento concreto, como Entidad Colaboradora, se formalizará mediante la firma de un Convenio de Colaboración en los términos del artículo 16 LGS, en el que constará expresamente, su adhesión al sistema CLICKOIN.

Las características de duración y contenido mínimo del Convenio de Colaboración a suscribir entre el Ayuntamiento y el establecimiento que adopte la función de entidad colaboradora, se encuentran recogidas en el artículo 16 LGS.

De esta forma, los beneficiarios de las ayudas, obtendrán la acreditación del crédito para la adquisición de determinados productos concretos con cargo a los fondos municipales previstos al efecto en las Bases de la convocatoria, pudiendo canjear tal crédito en los establecimientos adheridos al sistema CLICKOIN a través de la firma del oportuno Convenio de Colaboración.

Periódicamente, el establecimiento, como entidad colaboradora, recibirá del Ayuntamiento el pago en metálico –o de cualquier otro modo previsto legalmente admitido-, de

los productos entregados a los beneficiarios, en los términos y plazos prevenidos en el Convenio suscrito.

A tal efecto, y al igual que ocurre en el caso de los beneficiarios, la justificación de la entrega de los bienes por la Entidad Colaboradora para su posterior cobro, se realizará a través de la plataforma, lo que automatiza y agiliza las labores de acreditación y pago, facilitando la comprobación por el Ayuntamiento, evitando el falseamiento de datos y garantizando el buen destino de los fondos públicos.

Finalmente, cabe destacar que la adhesión de los establecimientos del municipio al sistema, es libre y voluntaria siempre que cumplan los requisitos exigidos por la convocatoria, de tal modo que el hecho de que haya establecimientos que admitan el pago a través de CLICKOIN - por ostentar la condición de entidad colaboradora- y otros que no, no afecta en modo alguno al mercado o la libre competencia de los mismos.

De igual forma, y dado que la competencia de los Ayuntamientos alcanza exclusivamente a los límites de su término municipal, y habida cuenta de que son sus propios fondos los que se ven afectados por el programa de ayudas, ningún obstáculo supone la imposibilidad de adhesión al sistema de establecimientos de otros municipios limítrofes como entidades colaboradoras.

### **3. Viabilidad jurídica de la herramienta CLICKOIN como medio de gestión de las ayudas a la luz que la regulación jurídica de aplicación.**

La LGS y su reglamento de desarrollo, que, en virtud de lo expuesto hasta el momento, resultan de plena aplicación a las ayudas gestionadas a través de CLICKOIN, son normas de ámbito estatal.

Y ello, porque el Estado las ha dictado haciendo uso de la competencia prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, a cuyo tenor, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Así, en virtud de dicha competencia, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, lo que garantiza la existencia de una normativa esencial común de obligado

cumplimiento para todas las Administraciones en la convocatoria de subvenciones, y que afecta a elementos cruciales como las partes intervinientes, el abono de las ayudas, la forma de pago o el régimen de control.

Y es precisamente la aplicación de las normas de esta regulación jurídica unitaria, la que permite afirmar con rotundidad que la aplicación del sistema CLICKOIN es perfectamente viable y legal.

Y ello, entre otras, por las siguientes razones;

### 3.1 Régimen de pago de las ayudas. Ayudas en especie.

Partiendo de la base de que lo que no está prohibido está permitido, en ningún modo puede inducirse de la normativa reguladora de las subvenciones prohíba la entrega de un montante económico –con la denominación concreta que sea, pero que siempre tendrá un referente en moneda de curso legal-, a través de cualquier sistema que no sea la entrega o transferencia del dinero.

De hecho, la ayuda en este caso consiste en la concesión de una suerte de crédito para la adquisición de determinados productos, produciéndose el pago real –en dinero-, a la entidad colaboradora o establecimiento que ponga a disposición del beneficiario los concretos bienes que constituyen el objeto de aquella.

Por tanto, la forma de acreditación de ese concreto crédito, podrá realizarse de modo diverso, siendo los medios telemáticos comúnmente –e incluso necesariamente-, admitidos en Derecho.

Y tan es así que, a mayor abundamiento, la ayuda no tiene por qué consistir en la entrega de un montante económico. Y ello, a la vista de que la Disposición Adicional Quinta de la LGS, así como el artículo 3 del Reglamento, prevén el pago de ayudas en especie, permitiéndose la entrega de bienes derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero.

Así, en el sistema que analizamos, podría considerarse igualmente que el Ayuntamiento como administración convocante, entrega al beneficiario unos bienes o servicios a través de una entidad colaboradora –en nuestro caso, el establecimiento-, a quien

abona tales servicios previa justificación mediante el programa CLICKOIN.

Y ello, conforme a la normativa antecitada, resulta perfectamente legal y válido para nuestro ordenamiento jurídico.

### 3.2 Régimen de acreditación de los gastos.

De igual forma, los artículos 30 y siguientes regulan los mecanismos de justificación del gasto, de tal modo que es perfectamente posible la acreditación de los mismos mediante mecanismos electrónicos o vía telemática.

De hecho, así está previsto expresamente en los artículos 78 y 81 del Reglamento que, si bien no tienen carácter de legislación básica, sí constituyen una prueba de que tales métodos no son proscritos para nuestro Derecho. Y menos en la era del comercio electrónico.

Por ello, resulta perfectamente posible que el gasto en que incurre la entidad colaboradora o establecimiento, que ha proporcionado los bienes objeto de la ayuda al beneficiario, pueda justificarlo a través de medios telemáticos, en este caso, a través de la plataforma que constituye CLICKOIN.

### 3.3 Principios que informan el régimen jurídico de las subvenciones

Como manifiesta la LGS desde su Exposición de Motivos, uno de los principios esenciales en que se basa la propia regulación de las subvenciones, es el de transparencia, llegando incluso a prever la creación de una base de datos nacional en que todas las subvenciones queden recogidas.

Sobre este principio general de transparencia, pivotan los demás, enunciados en el artículo 8 LGS, que dispone que la concesión y gestión de ayudas y subvenciones debe realizarse conforme a los principios de

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación de recursos públicos.



Del respeto a todos estos principios, resulta un garante excepcional la herramienta CLICKOIN ya que responde a la necesidad de transparencia que propugna la Ley, así como garantiza que los fondos públicos afectados sean debidamente utilizados para el fin que fueron previstas las ayudas, lo que supone una colaboración inestimable para el control de la eficiencia en el gasto.

A tal efecto, téngase en cuenta que tanto la concesión de la ayuda por el Ayuntamiento al beneficiario, como la entrega de bienes al mismo por la entidad colaboradora, quedan automáticamente registrados en CLICKOIN, de tal modo que no cabe posibilidad alguna de falsear los datos, ni de que una eventual entrega de capital a personas en riesgo de exclusión o con bajos recursos, sea utilizada para la adquisición de bienes y servicios no previstos por las bases reguladoras de la convocatoria de subvención.

Así, queda también garantizado el control financiero de las subvenciones, de manera eficaz, reduciendo la complejidad de las labores de comprobación y permitiendo la obtención de resultados veraces.

A tales labores de control del fin o destino del dinero público, dedica la LGS su título III íntegro, lo que da muestras de la importancia palmaria del respeto al mismo en el sistema de subvenciones.

Finalmente, respecto de todos estos principios relacionados con la transparencia y el control de las subvenciones, como gasto de dinero público que es, debemos reseñar que la LGS y el Reglamento hacen de ellos pilar básico del sistema, sin que existan límites a la aplicación de aquellos medios que puedan contribuir a la consecución de su observancia y al respeto de los mismos.

### 3.4 Otras instituciones jurídicas que justifican jurídicamente la viabilidad de CLICKOIN: El pago por tercero.

También resulta de aplicación al sistema que propone CLICKOIN, la regulación del llamado “pago por tercero”, perfectamente legal y previsto en nuestro Ordenamiento Jurídico.

En este supuesto, la adquisición de bienes por parte del beneficiario a la entidad colaboradora, sería sufragada y abonada por un tercero, a la sazón el Ayuntamiento convocante de la ayuda.

Así, el artículo 1.158 del Código Civil, dispone que

*Puede hacer el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, o ya lo ignore el deudor. (...)*

Esta figura del pago por tercero, se encuentra estrechamente relacionada a la subrogación en las posiciones de acreedor y deudor que, igualmente, es perfectamente admitida en nuestro Derecho.

La forma de documentar el crédito por parte del beneficiario, y la consecuente obligación de pago por parte del Ayuntamiento, se realizaría por vía electrónica a través de CLICKOIN, lo cual no halla en nuestro Ordenamiento impedimento alguno.

Por tanto; no existe razón alguna que permita cuestionar la viabilidad legal de la aplicación CLICKOIN. Antes bien, existen sobradas razones que permiten afirmar que la herramienta analizada no sólo es jurídicamente admisible, sino que además, su implantación sería positiva para la gestión y control del gasto público.

#### **4. Sistemas similares de abono de ayudas y subvenciones que se encuentran implantados en España; Figuras afines.**

Debemos traer a colación el innegable hecho de que existen otros sistemas de ayudas implantados en España desde hace años, con similar esquema de funcionamiento al propuesto por CLICKOIN, sin que se haya cuestionado su validez jurídica.

Tal es el caso del llamado "cheque-libro", que se encuentra en funcionamiento en Comunidades Autónomas como la de Andalucía o Galicia, entre otras. En este sistema de ayudas, los estudiantes reciben un documento de la Administración Pública convocante, para la adquisición de libros de texto en establecimientos convenidos. Dicho documento, es canjeado en los citados establecimientos, que remiten el justificante entregado por el beneficiario a la Administración Pública que lo emite, para su abono.

Idéntico sistema es el del llamado “cheque-escolar”, implantado, entre otras, en la Comunidad Valenciana. En este caso, lo que se subvenciona es parte de los costes de escolarización, pero con el mismo sistema de funcionamiento.

Y como estos, existen ejemplos más antiguos como los “cheques-restaurantes”, o los Padrones municipales de beneficencia.

La viabilidad jurídica de estos sistemas de pago de ayudas y subvenciones está fuera de toda duda y, por extensión, también debe estarlo el propuesto por CLICKOIN.

El hecho de que la documentación del crédito y justificación del gasto se realice a través de la aplicación, no resta un ápice de validez a un sistema que es idéntico en su funcionamiento a los anteriormente descritos.

Asimismo, ésta cuestión de la documentación del crédito otorgado por la Administración al Beneficiario, no puede equipararse a la presunta creación de una suerte de “moneda paralela”, ya que la denominación concreta de los valores canjeables ésta está siempre referida a su cuantificación en dinero de curso legal, que sólo opera para la compra de determinados productos en determinados establecimientos, y que, al fin, siempre serán liquidados en euros a la entidad colaboradora, no teniendo valor alguno –ni documentación-, fuera de la propia aplicación.

### III. OTROS USOS Y UTILIDADES DE LA HERRAMIENTA CLICKOIN

Pero la herramienta CLICKOIN, no sólo resulta de utilidad para la gestión de ayudas y subvenciones públicas, sino que, lejos de ello, resulta ser verdaderamente eficaz para la gestión y control del gasto público en general –de lo que las ayudas y subvenciones no dejan de ser sino una mera expresión– de tal forma que contribuye de manera decisiva a la consecución de los principios de eficiencia y control en el citado gasto público.

En este sentido, y habida cuenta que nos encontramos en un momento de especial sensibilidad social en lo que a la gestión de los fondos públicos se refiere, la herramienta resulta de especial utilidad como sistema de control del gasto público, ya no sólo cuando en las relaciones jurídicas entran terceros administrados, sino también en aquellos supuestos en los que la propia Administración realiza gastos o adquiere productos para su propio consumo.

Así, aprobada la realización de un gasto, para la adquisición de productos por la propia administración –piénsese, por ejemplo, material de oficina, papelería, limpieza, o incluso abono total o parcial de nóminas a sus empleados–, la adquisición de tales productos bien puede ser llevada a cabo a través de CLICKOIN, con el mismo esquema de funcionamiento antes expuesto, si bien, en este supuesto, sería la Administración la que adquiriese los productos en los comercios registrados en el sistema, quedando registrado la cuantía del gasto, el material adquirido, lugar, fecha y hora.

De este modo, resulta indudable que la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, tan demandada por la Ley, y por la propia ciudadanía, quedaría perfectamente asegurada, como también, y por extensión, la óptima gestión y control del caudal público.

## IV. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones.

1. **RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE:** El sistema de ayudas que pretende gestionar la herramienta CLICKOIN participa de la naturaleza de las subvenciones, por lo que resulta aplicable el régimen jurídico de aquellas, contenido, básicamente, en la LGS y su normativa de desarrollo.

Por su parte, la utilización de la herramienta para otros fines, se ampara legalmente, entre otras, tanto en la LRBRL, como en la LHL y otras normas de desarrollo.

2. **VIABILIDAD JURÍDICA DE LA HERRAMIENTA:** En aplicación del régimen jurídico de las subvenciones, no sólo consideramos que no existe impedimento legal alguno a su funcionamiento, sino que, muy al contrario, contribuiría a la observancia y respeto a los principios de transparencia, eficacia y eficiencia que informan todo el sistema legal que las regula, agilizando los mecanismos de control del gasto, y permitiendo una mejor justificación del destino de los fondos públicos, con importante reducción de falsedades y fraudes.

Asimismo, y por las mismas razones, estimamos que resulta perfectamente viable desde el punto de vista jurídico, la utilización de la herramienta como sistema de control del gasto público, para otros fines.

3. **EXISTENCIA DE PRECEDENTES EN SISTEMAS AFINES:** Existen en el tráfico nacional, sistemas similares de gestión de ayudas y subvenciones, sin que en momento alguno se haya cuestionado su validez y legalidad, contando como única diferencia con CLICKOIN el hecho de que en ésta, la acreditación del crédito y el gasto se realizan de modo virtual o telemático, lo que en modo alguno puede equipararse a la fraudulenta y delictiva emisión de monedas paralelas.

Esta esta es nuestra opinión que, gustosamente, sometemos a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

En Sevilla, a 25 de septiembre de 2015.

Elena Ollero Rosety  
Abogado