

# LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Inés RIVAS PALÁ

**SUMARIO:** I.- EL ARTÍCULO 79 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. 1.- Actividad de fomento. 2. Contenido del art.79 y su relación con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.– II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.– III. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL POSIBLE DESARROLLO NORMATIVO SUBVENCIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. 1. Necesidad de planificación y evaluación. 2. Concurrencia competitiva y concurrencia simple. 3. Concepto de subvención y exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones. 4. Procedimiento excepcional de concesión de subvenciones directas. 5. Otras cuestiones de competencia y procedimiento.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

## I. EL ARTÍCULO 79 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

El título V del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, se denomina “*Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón*”, y estructura la regulación de las mismas distinguiendo entre las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas. Dentro de esta clasificación se determinan las distintas materias o áreas de actuación administrativa. Al término de esta regulación, e inmediatamente antes de la cláusula de cierre, se encuentra el artículo 79 titulado “*Actividad de Fomento*”.

Se trata de un artículo sin precedentes en el anterior Estatuto, que viene a regular la actividad subvencional de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante CAAr). Se divide en tres puntos, el primero de ellos sobre las subvenciones con cargo a fondos propios, el segundo hace referencia a las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea relacionándolas con el nivel de competencias (exclusivas, compartidas y ejecutivas) y el punto 3 se refiere a las subvenciones estatales no territorializables. Una de las características más significativas de este artículo es su “*carácter genérico o transversal con el que se proyecta sobre el conjunto del sistema competencial aragonés*”<sup>1</sup>.

---

1. BERMEJO VERA, José, TENA PIAZUELO, Vitelio y BERMEJO LATRE, José Luis: “El alcance de la actividad de fomento en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón”. Informe enviado para la Dirección General de Desarrollo Estatutario, Abril 2008.

Este artículo 79 es casi idéntico a los recogidos en los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía y ha venido a recoger, en gran medida, la doctrina del Tribunal Constitucional en materia subvencional. En concreto, la establecida en la sentencia 13/92 de 6 de febrero, reiterada posteriormente en numerosas ocasiones.

Sin embargo, lo primero que llama la atención es que el título del artículo “*Actividad de fomento*” no parece corresponder con el contenido del mismo que se refiere de forma específica y constante a la actividad subvencional.

Así, el punto primero del art.79 establece que

*“En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”.*

Antes de analizar el contenido concreto de esta disposición conviene hacer unas reflexiones sobre el concepto de actividad de fomento,

## 1. Actividad de fomento

La tradicional clasificación de la actividad administrativa (policía, fomento y servicio público), define el fomento como la acción de la Administración encaminada a estimular, proteger, incentivar, impulsar o promover aquellas actividades o iniciativas privadas que satisfacen necesidades públicas, o son de interés público o se estiman de utilidad general. Es decir, el fomento se caracteriza por ser un medio, un instrumento o técnica administrativa.

Sin embargo es evidente que en la actualidad, la evolución del Derecho Administrativo y Constitucional nos ofrece otra dimensión de este término. El término “fomento” o “promoción” que aparece tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, parece tener un contenido o alcance más amplio. Así entiendo que, cuando el art.71 del EAAr al describir las competencias exclusivas utiliza los términos fomento del movimiento cooperativo (punto 31) o del desarrollo económico de la CAAr (punto 32), o del turismo (punto 51), por poner algunos ejemplos, viene a hacer mención a algo más que el simple estímulo económico de actividades privadas ajenas a la propia Administración. Más allá del otorgamiento de subvenciones, la capacidad de la Administración para fomentar o promocionar un determinado sector económico, puede incluir otras medidas de regulación de ese sector, de organización del mismo, e incluso de creación de infraestructuras o de prestación de servicios. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (sentencias 44/84 de 5 de abril y 64/89 de 6 de abril), particularmente en la sentencia 90/92 de 11 de junio que afirma:

*“No resulta en absoluto convincente la tesis de que el fomento de la investigación científica y técnica.... circunscriba la competencia al*

*mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas a través de la previsión y otorgamiento de ayudas económicas o de recompensas honoríficas y similares, excluyendo, como contrapuesta, aquellas otras acciones de intervención consistentes en la creación y dotación de Centros y Organismos Públicos en los que se realicen las actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras.*

*Al atribuirse constitucionalmente al Estado la competencia para le fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita, como ya se preció en la STC 64/89 FJ 3, al ejercicio de potestades ejecutivas”.*

No obstante, parece que el art.79 del EAr no pretende regular la actividad de fomento en esta acepción amplia y omnicompreensiva de toda actuación administrativa que vaya destinada a promocionar o promover un determinado sector, sino que se refiere a la actividad de fomento como instrumento o técnica administrativa, medio para ejercer potestades, puesto que inmediatamente después de declarar que corresponde a la CAAR el ejercicio de la actividad de fomento, añade el art.79 “a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones...”. Avala esta reflexión el hecho de que el art.79 ha venido a recoger la doctrina del Tribunal Constitucional, fruto de la conflictividad competencial que ha existido –y existe todavía– entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la que luego me referiré, relativa precisamente a la subvención como expresión de la actividad de fomento en su sentido técnico o instrumental.

De cualquier manera, entiendo que una eventual interpretación que vinculara el artículo 79 con la capacidad de fomento o promoción en su sentido más amplio, es decir incluyendo la ordenación general del sector, materia o actividad de que se trate, debería respetar en todo caso el orden competencial de la Constitución Española y de los restantes arts. del EAr, no solo en cuanto a las materias sobre las que ejercer la actividad de fomento sino también en cuanto al grado o nivel atribuido (competencias exclusivas, compartidas o ejecutivas), y con todas las matizaciones que, en cuanto al ejercicio de las competencias, el Tribunal Constitucional ha ido introduciendo a través de su jurisprudencia. En definitiva, entiendo que esta interpretación no añadiría nada nuevo a la capacidad de la CAAR.

Por otra parte, el término fomento, aún en su acepción técnica o instrumental, puede incluir otras actuaciones que no son subvenciones, como por ejemplo otras medidas de carácter honorífico o jurídico, entre las que destacan los premios, distinciones, condecoraciones, expropiación por razón de

interés social a favor de un particular, etc.. Y existen además otras medidas de fomento económico que no son subvenciones –o al menos no lo son en el sentido legal del artículo 2 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones–. Me refiero a los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social, al crédito oficial, o al establecimiento de avales o garantías que están expresamente excluidos del carácter de subvención por el citado artículo 2 de la Ley 38/2003. Cabe preguntarse si el legislador autonómico ha pretendido incluir estas otras medidas, en la atribución a la Comunidad Autónoma del “ejercicio de la actividad de fomento” que recoge el punto 1º de este art.79. Nada impide considerarlo así, pero de nuevo entiendo que no aporta nada que no pueda derivarse directamente de las atribuciones competenciales que se establecen en el título V del EAr.

No obstante las reflexiones manifestadas, el contenido del artículo 79 no solo parece que se limita al concepto tradicional de “fomento”, como técnica administrativa sino que dentro de éste se refiere de forma evidente a la categoría de subvenciones, por lo que entiendo que conviene centrar el presente análisis en la actividad subvencional de la CAAr.

## 2. Contenido del art. 79 y su relación con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El punto 2 del art.79 describe la capacidad subvencional de la CAAr en relación a las llamadas subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea. Esta capacidad subvencional o, mejor dicho, el alcance de la misma, se modula en función de si las competencias que se ejercen son exclusivas, compartidas o ejecutivas (arts 71 y ss. del EAr)

El tenor literal de este punto 2 dice así:

*“2. En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará normativamente los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. En las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión”.*

Para entender el sentido tanto del punto primero de este artículo, transcrito anteriormente, como de este punto segundo, conviene acudir a la Jurisprudencia constitucional.

El ejercicio de la actividad administrativa subvencional ha sido un motivo constante de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. Quizá y precisamente porque no existe una competencia específica sobre

subvenciones ni en la Constitución Española ni en los Estatutos de Autonomía (hasta las últimas reformas), es decir, en rigor la potestad subvencional no es una “materia competencial”.

Porque las Comunidades Autónomas no pueden financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan solo aquella sobre la cual ostentan competencias.

Esta vinculación de la potestad subvencional con la distribución competencial es manifestada por el Tribunal Constitucional en relación al Estado y también a las Comunidades Autónomas. Así, en el fundamento jurídico 4 de la sentencia 13/92 se hace una recapitulación previa sobre la doctrina del propio Tribunal en relación al poder de gasto del Estado y su incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas, se citan sentencias desde el año 1982 hasta 1992 y se señala que “no existe competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado porque la subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/82 y 179/85)”.

Si esto se predica del Estado, es indudable que también de las Comunidades Autónomas. Por eso, cuando el punto primero del art.79 del EAAr se refiere a la potestad subvencional con cargo a fondos propios, tiene la misma limitación que se atribuye al Estado, la derivada de las competencias materiales que le corresponden según la CE y el EAAr.

Abundando más en este análisis, el fundamento jurídico 6º de la sentencia 13/92 parece concluyente cuando afirma que:

*“Si el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias...es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce dentro y no al margen del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece...” y más adelante “lo mismo vale decir respecto del poder de gasto de las CCAA con cargo a su propio presupuesto (SSTC 39/82 y 14/89)”.*

Estas consideraciones del Alto Tribunal en torno al concepto de “poder de gasto público” son matizadas más adelante, en el fundamento jurídico 7, en defensa de la capacidad del Estado para autorizar presupuestariamente las partidas que considere oportunas:

*“...el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts.66.2 y 134 C.E.) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts.148 y 149 C.E.), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes*

(art.156.1 C.E. y art.1.1 de la LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras...

...Pero admitido esto, constatación del señorío del Estado sobre su presupuesto esencia misma del poder financiero (la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos), tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto el Estado debe respetar el orden competencial.

...Por todo ello, en un sistema respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionalmente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda Autónoma. Técnica ésta de **reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada** por las diferentes Comunidades Autónomas que, como ya se dijo en la STC 95/86, fundamento jurídico 5, resulta la más ajustada al modelo de Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución”.

De esta forma, aunque el Estado puede financiar la concesión de subvenciones, incluyendo en los Presupuestos Generales del Estado las partidas, con este fin, que considere oportunas, tiene obligación de territorializar su gestión a través de las Comunidades Autónomas.

Por este motivo el punto 2 del art.79 utiliza el término “subvenciones territorializables”, para referirse a las subvenciones que aparecen en los Presupuestos estatales pero sobre las que la CAAr tiene capacidad de gestión.

El nivel de esta gestión, vendrá determinado por el alcance de las competencias, es decir, en definitiva, por la materia concreta de que se trate. Así, si se trata de competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma debe especificar objetivos, regular las condiciones de otorgamiento y gestionar la tramitación y concesión de las subvenciones. Si son competencias compartidas, esa capacidad incluirá precisar normativamente los objetivos, completar las condiciones de otorgamiento y gestionar la tramitación y concesión. Y si se trata de competencias ejecutivas, la gestión de las subvenciones se limitará a su tramitación y concesión.

Porque la territorialización no significa la imposibilidad del Estado para fijar el destino de sus propios fondos presupuestarios. Según la distribución competencial de la materia de que se trate, el Estado podrá establecer una afectación global o genérica, por sectores o subsectores enteros de actividad, o especificar el destino y regular las condiciones esenciales del otorgamiento

de las subvenciones, o extenderse en la regulación de detalle respecto al destino, condiciones y tramitación de las mismas (STC 13/92 FJ 7 y 8).

De esta manera, la capacidad del Estado de regulación de las subvenciones termina donde empieza la de la Comunidad Autónoma. Y, aunque se trate de fondos presupuestarios estatales, tiene obligación de dejar el margen necesario para que las competencias autonómicas –en el nivel que corresponda según la materia de que se trate– puedan ser ejercidas y no queden anuladas o vacías de contenido.

En mi opinión, este es el sentido de la paradigmática sentencia 13/92 y del resto de la Jurisprudencia Constitucional sobre subvenciones. Por ello, el art.79 del EAAr ha venido a completar la distribución competencial del Título V, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional en relación a las subvenciones. Porque la actividad subvencional, sobre todo desde la perspectiva de su relación con el poder de gasto público, influye notablemente en el ejercicio de las competencias autonómicas, condicionando el alcance de las mismas.

El problema está en saber cuál es el contenido concreto de la capacidad subvencional cuando la competencia es exclusiva, compartida o ejecutiva y en que se traduce la capacidad normativa de la CAAR –en cuanto a la regulación de las subvenciones de una materia concreta– cuando ostenta competencias de desarrollo y el Estado tiene competencias genéricas, básicas o de coordinación. El T.C. (Sentencia 13/92 FJ 8) ha establecido un esquema de delimitación competencial en relación al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que resume en cuatro supuestos:

*“a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.*

*b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos*



*supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.*

*c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

*d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”.*

A mi modo de ver, la verdadera dificultad está en saber discernir, por ejemplo, cuándo se produce esa situación excepcional del supuesto d), en el que el Estado ostenta algún tipo de competencia genérica o específica y considera que debe gestionar las subvenciones porque resulta imprescindible para su efectividad, para garantizar la igualdad de los eventuales destinatarios



o para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales; o hasta donde alcanza una competencia genérica o de coordinación; o cual es el contenido concreto de “*normas básicas sobre subvenciones*” en una materia en la que el Estado ostente competencias básicas; o hasta donde debe regularse una línea concreta de subvenciones cuando se trata de las “*condiciones esenciales de su otorgamiento*”

El propio Tribunal Constitucional ha ido dando algunas pautas que intentaré recoger de forma muy resumida:

Como punto de partida ha de procederse al encuadramiento competencial de la materia de que se trate y para ello se aplica el criterio general según el cual la competencia genérica debe ceder ante la competencia específica. (SSTC 71/82 FJ2, 87/89 FJ3, 190/2000 FJ4, 175/2003 FJ6 y 136/2009). También debe atenderse a la competencia “*prevalente*”, teniendo presente la razón o fin de la norma atributiva de las competencias y el contenido del precepto cuestionado (STC 153/85 FJ 3). A partir de aquí ya es posible analizar si esa competencia aplicable es exclusiva o compartida y en que grado.

Uno de los supuestos más frecuentes se produce cuando la potestad subvencional se ejerce sobre alguna materia en la que se superponen la competencia básica del Estado y la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución. El T.C. tiene establecido que estas normas básicas tienen que cumplir requisitos en una doble dimensión, la formal y la material. La primera exige que se incluya esa norma básica en la Ley formal –solo excepcionalmente se admite también que se utilice la potestad reglamentaria para regular algunos aspectos básicos– y en cuanto a la dimensión material debe valorarse cada norma en concreto para apreciar “*si la misma contiene los criterios determinantes para la ordenación del segmento sustantivo de que se trate... criterios que constituyen...el mínimo común normativo de dicho segmento*” (STC212/05 FJ6, citando otras 69/1988, 141/1993 FJ, y 188/2001 FJ8 ).

Por ejemplo, en cuanto a la competencia sobre enseñanza, y en concreto la materia de becas, el TC considera que puede formar parte de ese mínimo común normativo y por lo tanto tiene carácter básico la regulación de las siguientes cuestiones: objeto y tipo de ayudas y subsidios, requisitos para su obtención, niveles educativos en que puede aplicarse, líneas de ayuda y su cuantía, y elementos para valorar su otorgamiento. En cambio, la tramitación administrativa de las ayudas, es decir, la presentación de solicitudes, recepción, estudio, selección, propuesta y otorgamiento de las mismas y los recursos correspondientes, se considera que no constituyen normas básicas, sino normas reguladoras del procedimiento de gestión, normas procedimentales que deben ser dictadas por las CCAA competentes (STC 212/2005 FJ10 citando otras 98/2001 FJ8 y 188/2001 FJ11).

Para establecer aquello que considera básico, a menudo el TC descien- de a analizar artículo por artículo de la norma impugnada. Así, ha manifesta- do que las solicitudes de subvención deben dirigirse a las CCAA y no al

Estado –por lo que no considera que sea legislación básica–; lo propio ocurre con los modelos de solicitud. En cambio considera que la exigencia de una documentación común en todo el territorio nacional para solicitar la ayuda, o el plazo de presentación de solicitudes constituyen un elemento de coordinación administrativa y se inscriben en el ámbito de la competencia estatal, porque pueden resultar adecuados para garantizar la homogeneidad en la gestión (SSTC 98/2001 FJ8, y 126/2002 FJ10 citando otras 104/88 FJ7 y 8, 190/2000 FJ10 y 186/1999 FJ11).

Cuando se trata de normas ordinarias de tramitación, como la subsanación de defectos en la documentación, los informes técnicos que deban elaborarse sobre el proyecto para el que se solicita la ayuda, la solicitud de datos complementarios, la instrucción de los expedientes, la composición y funciones de la comisión de valoración técnica, la evaluación, la propuesta y resolución de concesión o denegación, el pago y el control de las subvenciones se considera que son competencias autonómicas, porque son aspectos normativos y de gestión que no entran en la categoría de básicos. En concreto, en cuanto al pago, el TC manifiesta que el respecto a las competencias autonómicas obliga a territorializar los fondos correspondientes y a distribuirlos entre las CCAA, las cuales podrán satisfacer con cargo a dichos fondos las resoluciones favorables que emitan (SSTC 126/2002 FJ10 y 98/2001 FJ8).

Otro de los casos que ha dado lugar a diversos pronunciamientos jurisprudenciales es el supuesto d) de la sentencia 13/92 transcrito anteriormente. A menudo el Estado mantiene que se encuentra antes este concreto supuesto, es decir, considera que la regulación centralizada de las subvenciones resulta imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales. El TC al examinar estas alegaciones o consideraciones, tiene en cuenta si es posible, aunque sea más dificultoso, salvar esa plena efectividad por otros medios que no obliguen a centralizar la gestión. Así, *“la información que al respecto posea el Estado junto con la proveniente de las CCAA, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tiene por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de las subvenciones en todo el territorio nacional”* (STC 186/1999 FJ10).

En esta misma línea, y en cuanto al respeto al principio de igualdad para todos los eventuales beneficiarios, es decir la defensa por el Estado de la necesidad de una lista única de solicitudes, también el TC se ha manifestado –en concreto en materia de becas– señalando que deben establecerse mecanismos o utilizar cualquier técnica que no implique centralización del procedimiento y que posibilite la gestión autonómica, como por ejemplo dejar sin distribuir un porcentaje de los fondos de modo que a través de instrumentos de colaboración dichos fondos se canalicen hacia los becarios con mayor derecho con independencia de su localización territorial (SSTC 188/2001 FJ!! y 212/2005 FJ10).

Sobre esta concreta materia de becas o ayudas al estudio conviene dejar constancia aquí de que la STC 212/2005 –que reproduce la doctrina establecida en la STC 188/2001– fue objeto de dos votos particulares emitidos por varios magistrados, en el sentido de considerar que las becas y las subvenciones no son equiparables, y por lo tanto no se les puede dar el mismo tratamiento a efectos de aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la territorialización de las subvenciones.

Cuando se señala que –en estos supuestos excepcionales del punto d) de los transcritos de la sentencia 13/92– la necesidad de gestión centralizada por el Estado debe deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (SSTC13/1992 FJ7, 213/1994 FJ4 y 212/2005 FJ6), no es suficiente que se acredite una proyección supraautonómica del objeto de la subvención (STC 126/2002 FJ9). Así el TC distingue entre ejercicio de competencias autonómicas que deben limitarse a su ámbito territorial, y los efectos de dicho ejercicio que pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Y pone de manifiesto que la proyección supraautonómica solo será causa de traslado de la titularidad al Estado cuando además del alcance territorial superior al de una CA, la actividad pública de que se trate no sea susceptible de fraccionamiento y no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación (STC 126/2002 FJ9 citando otras 329/1993 y 243/1994 FJ6) Además, en estos casos la justificación sobre la necesidad de esa centralización debe aportarse por el Estado (STC 138/2009 FJ6) y, esta justificación es una exigencia material, y no solo formal *“pues debe ser valorada por este Tribunal si se pretende que la gestión administrativa que, en materias como ésta, debe corresponder como regla general a las CCAA, corresponda legítimamente al Estado”* (STC136/2009 FJ 4).

Por último conviene hacer una breve referencia a la última sentencia del TC publicada en materia de subvenciones, la sentencia 200/2009 de 28 de septiembre que trata de la controversia en torno a la delimitación competencial en relación a la concesión de subvenciones al sector turístico. Resulta, además, especialmente interesante porque no solo se trata de la impugnación de ayudas a inversiones o actividades de los beneficiarios, sino que se analizan otras actuaciones de fomento como la concesión de préstamos bonificados (largos plazos de amortización, periodos de carencia, bajos tipos de interés) o la constitución de garantías sin contraprestación para asegurar los préstamos que se otorguen. Se plantea pues la situación en la que existe una competencia exclusiva a favor de la CA –en este caso de Galicia– en materia de turismo, pero sobre la que incide la competencia estatal del art.149.1.13 de la CE relativa a la planificación de la actividad económica, entendiéndose que esta competencia genérica justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación para asegurar el mantenimiento de unas inversiones necesarias desde el punto de vista de la política económica general, si bien *“al no tratarse el turismo de una competencia exclusiva estatal, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial de las CCAA”* (STC 200/2009 FJ3).

Así, en cuanto a los préstamos bonificados, lo primero que hay que destacar es que el TC les da el mismo tratamiento que a las ayudas para realizar inversiones o actividades por los beneficiarios, es decir, considera que los préstamos son subvenciones a efectos de aplicación de la doctrina constitucional sobre la materia. Entiende el TC que no debe centralizarse su gestión en órganos estatales y que la intervención autonómica limitada a una primera valoración de las solicitudes de préstamos y a la emisión de un informe-aún siendo vinculante en caso de ser negativo- no es suficiente para considerar salvaguardadas las competencias autonómicas y resulta, en consecuencia, ser contraria al orden constitucional. En este caso, a diferencia de los anteriores, el TC entiende que la regulación del contenido de la solicitud, de los modelos de solicitud y de los documentos que deben acompañarla, es demasiado exhaustiva *“omitiendo cualquier referencia...a la eventual intervención autonómica”* por lo que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. Igual vulneración se predica del establecimiento de los criterios de evaluación que deben aplicarse a las solicitudes, por causa del grado de detalle con el que están regulados. Añade, además, que el establecimiento de la convocatoria no debe residenciarse en órganos estatales por tratarse de un acto de gestión administrativa de la ayuda. De la misma manera, la ordenación e instrucción del procedimiento, con la consiguiente valoración de las solicitudes presentadas, la resolución y los eventuales procedimientos de reintegro han de corresponder a la CA, aunque la decisión sobre el volumen de los recursos que el Estado destine a estos préstamos sea competencia estatal derivada de su potestad financiera.

Sin embargo, cuando el TC analiza el apoyo financiero del Estado consistente en la prestación de garantías a través del FOMIT (Fondo financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas), el cual se constituye en garante de los préstamos concedidos, señala que estas operaciones de crédito *“no caen propiamente dentro del ámbito específico de una medida de fomento como la subvención, pues se trata de relaciones crediticias... se trata esencialmente de una relación contractual”*, y en consecuencia no es aplicable la doctrina constitucional en materia de subvenciones y ayudas públicas, concluyendo que *“las atribuciones autonómicas no pueden extenderse a decisiones como la que ahora se cuestiona relativa a la prestación de un aval, pues ello implicaría que los fondos estatales serían dispuestos por una instancia distinta a la que, llegado el caso, asumiría las responsabilidades derivadas de la ejecución de la garantía constituida”* (STC 200/2009 FJ6).

Del análisis realizado hasta ahora, parece desprenderse que el TC manifiesta una clara y mantenida tendencia a la defensa de los intereses autonómicos, y que la sentencia 13/92 constituyó el establecimiento definitivo de unos criterios jurisprudenciales que apoyaban la capacidad normativa, de regulación y de gestión de las subvenciones por parte de las CCAA.

Sin embargo, ya desde el año 1993 algunos autores manifestaron precisamente lo contrario, es decir, que la sentencia 13/92 sentaba una doctrina contraria a los intereses autonómicos. Así, Germán FERNÁNDEZ FARRERES (1993) señala lo siguiente:

*“Se admite ahora por vez primera, si no me equivoco, de manera rotunda y taxativa, que el Estado puede asignar recursos a cualquier finalidad, sin que el orden constitucional de distribución de competencias sea causa obstativa para ello y sin perjuicio de que ese mismo orden imponga condicionamientos efectivos en la configuración del gasto estatal. Se explica así que aún no concurriendo título competencial específico que lo legitime el Estado pueda prever subvenciones”.*

Añade como conclusión que *“de hecho el Estado viene a decidir vía gasto la orientación última de la propia política autonómica”* y limita así la autonomía financiera de las CCAA.

En el mismo sentido Luis POMED SÁNCHEZ (2008), citando a Juan RAMALLO MASSANET manifiesta que no existe una simetría entre el poder de gasto estatal y el autonómico, puesto que las CCAA, a diferencia del Estado, solo pueden ejercer validamente su autonomía financiera de gasto en conexión con sus propios títulos competenciales. Y por ello es habitual que ante el TC las CCAA no cuestionen la disposición misma de los fondos presupuestarios en los Presupuestos estatales sino la falta de intervención de las instancias autonómicas en el procedimiento de otorgamiento de las subvenciones. De tal manera que *“se ha traducido en el reconocimiento de un contenido expansivo a las competencias estatales en presencia particularmente de las que podríamos llamar “genéricas”* (POMED SÁNCHEZ, 2008, 44).

Quizá, precisamente para intentar evitar esta actuación expansionista, el legislador autonómico aragonés ha pretendido, con la introducción de este art. 79 en el EAAr, dar carta de naturaleza a la doctrina del Tribunal Constitucional, pero asegurando el respeto a la capacidad subvencional de la CAAr, a pesar de las competencias genéricas, básicas o de coordinación que frecuentemente son aludidas por el Estado para justificar la centralización de las subvenciones.

Gasto centralizado o territorializado que nos lleva al punto 3 y último del art.79. Una de las cuestiones claves de la conflictividad entre el Estado y las CCAA en esta materia es, precisamente, determinar cuando son o no territorializables las subvenciones estatales y comunitarias. Por ello este punto 3, parece partir de la evidencia de que con carácter general las subvenciones deben ser territorializadas, y solo en circunstancias especiales podrá determinarse la no territorialización, por lo que la CAAr debe participar en este eventual pronunciamiento:

*“3. La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación”.*

En cuanto a la cuestión de cómo debe llevarse a cabo esa territorialización, el Estatuto no dice nada, entiendo que porque depende de la casuística de cada situación concreta. El fundamento jurídico 9 de la sentencia 13/92 determina cuales son los instrumentos jurídicos adecuados –transferencias corrientes o de capital de los propios Presupuestos Generales del Estado a

favor de las CCAA, normas de distribución conforme al artículo 153 de la Ley General Presupuestaria inmediatamente posteriores, o convenios–, pero añade que se trata de un problema accesorio a la cuestión constitucional “pues lo que importa es que los fondos destinados a subvenciones que deban gestionar las CCAA se territorialicen, es decir, se transfieran efectivamente a éstas de modo que pueda disponer prontamente de los mismos”.

Por último hay que señalar que estos supuestos y criterios de distribución de la potestad subvencional marcados por la doctrina jurisprudencial son también aplicables a las subvenciones de la Unión Europea (SSTC 128/1999 de 1 de julio y 98/2001 de 5 de abril), por lo que el art.79 las incluye en los puntos 2. y 3.

## II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Antes de analizar el posible desarrollo del art.79 del EAAr conviene conocer cuáles son las disposiciones normativas sobre subvenciones de aplicación, en la actualidad, en nuestra Comunidad Autónoma.

La normativa propiamente autonómica es la siguiente:

El art.18 de la Ley 4/98 de 8 de abril de Medidas Fiscales, Financieras, de Patrimonio y Administrativas.

El art.55 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 de 29 de junio, que regula las ordenes de pago de las subvenciones y establece determinadas condiciones de los anticipos de pagos.

El art.3 de la Ley 8/2001 de 31 de mayo, de Adaptación de Procedimientos a la Regulación del Silencio Administrativo y los Plazos de Resolución y Notificación, que regula el silencio administrativo en el procedimiento subvencional

Las disposiciones adicionales números 2 y 3 de la Ley de Presupuestos de la CAAr para el ejercicio 2010, de 30 de diciembre de 2009, en cuanto a algunas normas a las que han de ajustarse las concesiones de subvenciones, en particular en relación a la obligación del beneficiario de acreditar que se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias y con la seguridad social

El Decreto 98/84 por el que se regula el sistema de subvenciones no sujetas a convocatoria específica

El Decreto 221/1999 que regula la Comisión de Subvenciones y Ayudas

El Decreto 186/1993 sobre el pago de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos de la CAAr.

Los distintos Decretos –en algunos casos Ordenes dictadas por los Consejeros por delegación expresa del Gobierno– que aprueban las Bases Regulatoras de las distintas líneas de subvenciones, entre los que cabe destacar el Decreto 38/2006 de 7 de febrero por el que se establecen las bases



reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo local de Aragón.

La primera de las normas citadas –art.18 de la Ley 4/98– contiene una remisión a las disposiciones estatales, y señala:

*“1. Hasta tanto se dicte una norma específica en el ámbito de la Comunidad Autónoma reguladora del régimen jurídico de las subvenciones y ayudas públicas, los órganos de la administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos observarán lo dispuesto en la legislación general del Estado en esta materia, en concreto en los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones”.*

Hasta la aprobación de la Ley 38/2003 General de Subvenciones de 17 de noviembre (en adelante LGS) y el Reglamento de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, (aprobado por R.D 887/2006 de 21 de julio), en la CAAR se aplicaba la normativa autonómica que se acaba de reseñar o sus antecedentes homólogos (las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio, o los anteriores Decretos reguladores del Fondo Local y de las distintas Bases de las subvenciones) y también, por remisión normativa, los arts.81 y 82 de la Ley General Presupuestaria y el Reglamento General de Subvenciones aprobado por R.D.2225/93.

Publicada la nueva Ley General de Subvenciones se introducen importantes novedades. En primer lugar porque se confiere a una serie de artículos, que se relacionan en la disposición final 1ª, el carácter de básicos, al amparo de los títulos competenciales establecidos en el art.149.1.13,14 y 18 de la CE. Sobre al análisis de la eventual habilitación de estos títulos competenciales para dictar una Ley de Subvenciones y, sobre todo, para considerar básicos un número elevado de preceptos, cabe decir que la mayoría de la doctrina considera que el Estado se ha extralimitado. Además tanto la Comunidad Autónoma de Aragón con la de Cataluña han planteado los correspondientes recursos de constitucionalidad ante el TC, impugnando algunas de las disposiciones de la Ley, conflictos que no cuentan todavía con pronunciamiento del Alto Tribunal<sup>2</sup>. Hasta tanto, debemos considerar básicos y de obligada aplicación los preceptos que señala esa disposición final 1ª y que se refieren algunos aspectos del ámbito de aplicación, principios, requi-

---

2. El Gobierno de Aragón promovió el recurso de inconstitucionalidad número 931/2004, contra determinados preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. El Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de marzo de 2004, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 931/2004 (B.O.E. nº 83, de 6 de abril de 2004). El recurso se interpone contra los artículos 3.4; 5.2; 7.2 y 3; 6.2; 8.1 y 2; 12,1; 13.5 y 7; 14.1. e) y h); 15.1. a) y b); 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3; 29.7. b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 45.2. c); 56, primer inciso, c) y d), 57. e); 58. d); 67. 2 y 3 y disposición final primera de dicha Ley.



sitos, beneficiarios y entidades colaboradoras, bases reguladoras, publicidad, procedimiento de concesión y gestión, reintegro y régimen sancionador.

Y en segundo lugar, porque la remisión a la normativa estatal del art.18 de la Ley 4/98 citada hace una referencia expresa a los arts.81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y al R.D. 2225/93, disposiciones ambas derogadas por la disposición derogatoria única de la Ley 38/2003 General de Subvenciones, (aunque el R.D. 2225/93 solo en cuanto se oponga a lo establecido en la nueva Ley). Se plantea entonces si esta remisión normativa es “dinámica”, es decir si la derogación citada supone que la legislación aplicable en la CAAr es la nueva Ley General de Subvenciones, no solo en sus preceptos básicos sino también en los no básicos. O si, por el contrario se trata de una remisión “estática” en el sentido de que las Cortes Aragonesas al aprobar la Ley 4/98 han hecho suyas las normas contenidas en los citados arts.81 y 82 y en el R.D 2225/93 y por lo tanto sigue siendo la legislación aplicable en nuestra Comunidad Autónoma, salvando, claro está, la normativa básica de la LGS.

Sin entrar en los argumentos que en su día se expusieron y que pueden consultarse en, al menos, dos informes emitidos por los Letrados de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (Jesús LACRUZ MANTECÓN y Juan PÉREZ MAS) a los que me remito, baste decir que se llegó a la conclusión de que se trata de una remisión estática y que, por lo tanto, la normativa de aplicación es el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (arts. 81 y 82) y el Reglamento General de Subvenciones aprobado por R.D.2225/1993.

Esta solución supone el mantenimiento de una normativa superada por disposiciones posteriores y reclama, a mi modo de ver, una modificación legislativa. Si bien es cierto que, en la práctica de la gestión ordinaria de las subvenciones y ayudas, no ha supuesto grandes distorsiones, porque un análisis del contenido concreto de los arts. 81 y 82 citados nos lleva a la conclusión de la que la mayoría de ese contenido ha sido sustituido por la normativa básica de la LGS. Así sucede con el concepto de subvención, la definición de beneficiario y sus obligaciones, los requisitos para obtener la condición de beneficiario y entidad colaboradora, el contenido mínimo de las bases reguladoras, los procedimientos de concesión, el principio de no superación del coste de la actividad subvencionada, la obligación de publicidad, el reintegro y la mayor parte del régimen de infracciones y sanciones.

Por otra parte, es evidente que la LGS ha desarrollado de una forma mucho más pormenorizada y sistemática el régimen de las subvenciones públicas, sin que –en esencia– se oponga o contradiga lo estipulado en los arts. 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria y en el R.D. 2225/93. En la mayoría de las cuestiones se trata de los mismos principios y normas procedimentales, ampliando, desarrollando y profundizando en algunos aspectos que, o bien estaban sin regular, o bien lo estaban de una manera muy limitada.

Cabe citar algún aspecto muy concreto que, regulado en el Reglamento General de Subvenciones (R.D. 2225/93), no aparece entre las disposiciones básicas de la LGS. A modo de ejemplo, la posibilidad de iniciar el procedi-

miento a instancia de parte (no solo de oficio como señala el art.23 de la LGS), o la llamada terminación convencional del procedimiento que aparece en el art.7 del Reglamento General de Subvenciones (R.D 2225/93) y que no se recoge en la LGS. No obstante, esta posibilidad de finalizar el procedimiento mediante un acuerdo o convenio siempre podía ampararse en el art.88 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Todo esto ha supuesto que en la práctica se haya vaciado de contenido los arts. 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria y el Reglamento General de Subvenciones (R.D. 2225/93) y se haya sustituido por la normativa básica de la LGS. Además, aquellos artículos que no son básicos de la LGS, son de aplicación supletoria, en virtud de la misma remisión normativa “a la legislación general del Estado en esta materia” (art.18 Ley 4/98), y del principio general de subsidiariedad de la normativa estatal en defecto de la autonómica que se recoge en la Constitución Española.

Así que, en definitiva, y a pesar de la complejidad que parece caracterizar a la normativa sobre subvenciones en la Comunidad Autónoma de Aragón, nos vemos sometidos a la LGS, con las especialidades que añaden a matizan nuestras normas autonómicas financieras (La ley de Presupuestos de cada ejercicio y el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la CAAR), y con las disposiciones específicas que aportan las Bases Regulatoras de cada línea de subvención. Pero, desde luego, no parece que esta complejidad normativa sea la más conveniente, ni el instrumento de remisión normativa a normas estatales el más adecuado. Por otra parte, nuestras normas autonómicas son dispersas y poco sistematizadas. Y algunas de ellas obsoletas, incluso en la terminología que utilizan. Así, por ejemplo el Decreto 96/84 que regula la concesión de subvenciones denominadas “no sujetas a convocatoria específica”, no tienen cabida en el actual sistema básico de la LGS si no las identificamos con las subvenciones “directas” y excepcionales del punto 2 c) del art.22 de la LGS, es decir, aquellas en las que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten la convocatoria pública.

Por todo ello considero que, a la sombra del nuevo artículo 79 del EAAr, podría llevarse a cabo un desarrollo normativo sobre esta materia que unificara y sistematizara la regulación en materia de subvenciones, posibilitando también superar algunas carencias y otras cuestiones que, a mi modo de ver, la LGS no ha resuelto.

### **III. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL POSIBLE DESARROLLO NORMATIVO SUBVENCIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

#### **1. Necesidad de planificación y evaluación**

Desde hace algunos años, los créditos presupuestarios destinados a las subvenciones han ido aumentando en casi todos los sectores, es decir, una

parte muy significativa del gasto público se realiza a través de las subvenciones. Es evidente que la importancia de la política de subvenciones ha ido creciendo y se hace cada vez más necesario que esta política de fomento y ayuda se plasme en los instrumentos adecuados de planificación, que establezcan los objetivos que se busca conseguir y las necesidades públicas que se pretenden cubrir. Solo así será posible llevar a cabo el control y evaluación que permitan analizar el nivel de eficacia de las líneas de ayuda que se hayan establecido, analizando si se han cumplido esos objetivos o es preciso modificarlas, es decir, si han sido o no eficaces. Además, la limitación de los créditos obliga a buscar la máxima eficiencia de esta modalidad de gasto, asignándolos a aquellas líneas de ayuda que resulten cumplidoras de los objetivos y finalidades planificados, en definitiva que sirvan a la política pública que se haya establecido.

Para introducir mecanismos de análisis y de evaluación es imprescindible una previa planificación. Resulta imposible comprobar si las líneas de ayuda establecidas han servido a la finalidad pública a la que estaban destinadas, o si es necesario corregirlas, mantenerlas o anularlas, si no contamos con un instrumento en el que se hayan plasmado esas finalidades y objetivos, es decir, en el que se haya recogido la política subvencional que se pretende llevar a cabo.

Por este motivo entiendo que la CAAR podría regular y establecer unos criterios generales para llevar a cabo esa planificación, unos mínimos comunes a todos los sectores o áreas de actividad administrativa que exigieran plasmar en un documento los objetivos, la finalidades públicas, la respuesta en la sociedad que se pretende conseguir, las necesidades públicas que se amparan, la financiación que se prevea, sin perjuicio de que cada Departamento o sector de actividad pudiera introducir las especificaciones que considerara oportunas o propias del área concreta de la que se trate.

En este sentido cabe citar que además del Estado (art.8 LGS), las CCAA que más han desarrollado una regulación normativa sobre subvenciones, han recogido esta necesidad de planificación. Así, la Comunidad Autónoma de Baleares (art.6 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones aprobado por Decreto Legislativo 2/2005), la Comunidad Autónoma de Madrid (art.4 bis de la Ley 2/1995 de Subvenciones, modificada por la Ley 2/2004 y por Ley 4/2006 de Medidas Fiscales y Administrativas), la Comunidad Autónoma de Cantabria (art.7 de la Ley 10/2006 de Subvenciones de Cantabria), la Comunidad de la Rioja (art.8 del Decreto 14/2006 regulador del régimen jurídico de las Subvenciones en el Sector Público de la CA de la Rioja), la Comunidad Autónoma de Murcia (art.5 de la Ley 7/2005 de Subvenciones de la Región de Murcia) y la Comunidad Autónoma de Navarra (art.5.2 de la Ley Foral 11/2005 de Subvenciones), entre otras.

Cabe destacar la regulación de la Comunidad Autónoma de Murcia que, además de desarrollar el procedimiento de elaboración, modificación, aprobación y contenido del Plan estratégico, añade que se trata de un documen-

to imprescindible que debe acompañar al proyecto de Presupuestos Generales de la CA, y establece en los arts. 6 y 7 de la Ley citada, el sistema de evaluación anual de dicho Plan.

## 2. Concurrencia competitiva y concurrencia simple

El artículo 22 de la LGS –que tiene carácter de básico– regula los procedimientos de concesión y establece únicamente dos procedimientos: el ordinario o de concurrencia competitiva y el excepcional de concesión directa.

La definición de concurrencia competitiva es la siguiente:

*“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 criterios”.*

Se trata, pues de lo que antes se denominaba “concurso” en el Art.81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y que supone partir de la premisa de que los créditos son limitados y no serán suficientes para atender todas las eventuales solicitudes y que por lo tanto es preciso establecer una comparación entre ellas para elegir aquellas que sean más merecedoras del apoyo público. Este sistema necesita la fijación de un plazo para presentar las solicitudes y, una vez cerrado éste, proceder a evaluarlas y cotejarlas estableciendo un orden de prelación.

Sin embargo, tradicionalmente ha existido otro procedimiento de concesión de ayudas en régimen de concurrencia que se ha denominado por la doctrina “*concurrencia simple*”, y que no exige comparación entre las solicitudes. Es decir, se establecen una serie de requisitos y condiciones y aquellos que los cumplan tienen todos el mismo derecho a adquirir la condición de beneficiarios. Este tipo de ayudas son habituales en algunos sectores como el fomento del empleo o en la agricultura y ganadería (primas ganaderas), pero se ha extendido también a otras áreas. Pensemos, por ejemplo, en las ayudas para la adquisición de vehículos de turismo dentro del Plan E (Plan Español para el estímulo de la economía y el empleo). Este procedimiento exige un plazo abierto y no se comparan las solicitudes entre sí porque no hay unas mejores que otras, lo que se pretende es que todo aquel que cumpla los requisitos o que cumpla unas determinadas condiciones, que se han establecido previamente, pueda acceder a la subvención.

En estos casos, el problema es publicar una convocatoria con un crédito previsto y desconocer cuál va a ser la demanda social de la ayuda, es decir, el problema de la limitación de los créditos supone que solo podrán concederse ayudas mientras exista crédito y por lo tanto debe regir la regla “*prior in tempore potior in iure*”, de tal manera que pueden producirse situaciones no

equitativas, puesto que dos solicitantes con el mismo derecho desde el punto de vista objetivo pueden obtener resoluciones administrativas diferentes, uno de concesión otro de denegación, por una simple cuestión temporal.

Parece que el legislador estatal al redactar la LGS no ha querido regular este procedimiento de concurrencia simple, quizá precisamente para intentar evitar los problemas de insuficiencia de crédito, pero lo cierto es que en la práctica se siguen convocando este tipo de ayudas, tanto desde las Comunidades Autónomas como desde el propio Estado.

Nos encontramos pues ante una situación de hecho y un vacío legal de regulación que entiendo que sería adecuado evitar. Convendría que la CAAR, estableciera un régimen normativo que regulara este procedimiento de selección de los beneficiarios sin utilizar sistemas comparativos, dando amparo, así, a diversas líneas de ayudas que se están convocando en la CCA y que sufren ese vacío.

Algunas CCAA han regulado este procedimiento, sin denominarlo concurrencia simple. La Comunidad Autónoma de Baleares lo llama procedimiento de “no concurso” (art.17 Texto Refundido Ley de Subvenciones citada). La Comunidad Autónoma de Navarra lo denomina “régimen de evaluación individualizada” (art.17 Ley Foral de Subvenciones citada). La Comunidad Autónoma de Murcia lo titula “supuestos especiales de concurrencia” (art.22 Ley de Subvenciones citada); y la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin adscribirle ningún nombre, regula dentro del procedimiento de concesión la posibilidad de utilizar un procedimiento abreviado con plazo de solicitud abierto para aquellas subvenciones “cuya concesión y justificación se realice mediante la concurrencia en el solicitante de los requisitos establecido en las normativa reguladora, y atendiendo a la prelación temporal de la solicitud hasta el agotamiento del crédito presupuestario” (arts.22 y 28 de la Ley de Subvenciones citada).

### **3. Concepto de subvención y exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones**

La LGS recoge en el art.2 el concepto de subvención y considera que hay una serie de actuaciones administrativas que no tienen el carácter de subvención: las prestaciones del sistema de Seguridad Social, diversas pensiones y prestaciones sociales, los beneficios fiscales y en la cotización a la Seguridad Social y el crédito oficial con algunas salvedades.

Pero existen además, otro tipo de prestaciones asistenciales y pensiones que se tramitan desde la CAAR que no se someten a la LGS, por entender que son asimilables, homólogas o complementarias de las prestaciones excluidas expresamente por este art. 2. Parece oportuno que en una eventual regulación de la subvenciones en el ámbito de la CAAR se especificara qué prestaciones y pensiones deben regirse por su normativa propia y deben quedar al margen de la normativa subvencional, dando amparo legal a esta exclusión.

Así lo han hecho, con diversas matizaciones, algunas CCAA. La Comunidad Autónoma de Cantabria excluye o no considera subvenciones a las prestaciones asistenciales y los conciertos educativos (art.2.5 Ley de Subvenciones citada). La Comunidad Autónoma de Murcia excluye las “ayudas de carácter social concedidas por los Organismos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que sean homologables o complementen las del sistema de Seguridad Social” (art.2.4 Ley de Subvenciones citada)). La Comunidad Autónoma de Baleares considera que no son subvenciones las prestaciones autonómicas complementarias de las del Estado (art.2.3.a del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones citada); y la Comunidad Autónoma de Navarra entiende que no tienen el carácter de subvención las prestaciones por actos de terrorismo y los conciertos educativos (art. 3 de la Ley de Subvenciones citada)

Por otra parte, el art.4 de la LGS excluye de su ámbito de aplicación a los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario, añadiendo la disposición adicional décima de la misma Ley que reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza. Es decir, entiendo que se considera que los premios con previa solicitud del beneficiario están sometidos a la LGS, pero que es necesario establecer una regulación específica. En la CAAR se otorgan diversos premios de esta naturaleza, mediante convocatorias que, a menudo, no cuentan con el respaldo normativo adecuado. Sería conveniente establecer un régimen general común, un desarrollo reglamentario, que diera cobertura normativa y estableciera principios generales, requisitos y condiciones sobre el otorgamiento de premios, sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la distinta naturaleza de los mismos.

Hay otro tipo de ayudas o subvenciones, que son las becas, que no han sido nombradas de forma específica en la LGS. Evidentemente son ayudas económicas, y considero que entran dentro del concepto legal de subvención que establece el art. 2 de la LGS. Pero las especiales características de estas subvenciones aconsejan, a mi modo de ver, un tratamiento diferenciado. Es decir, un régimen jurídico específico que estableciera normas comunes para este tipo de ayudas, y que pudiera regular los distintos tipos de becas (en formación y en prácticas o solo en formación), la duración prevista y las posibles prórrogas, las eventuales suspensiones, la necesaria conexión con el proceso formativo de los beneficiarios, etc.

#### **4. Procedimiento excepcional de concesión de subvenciones directas**

El art.18 de la Ley 4/98 de Medidas Fiscales, Financieras, de Patrimonio y Administrativas, al que se ha hecho referencia en el capítulo II y que establece la remisión normativa a la legislación estatal, regula en el punto 4 lo que llama el “*procedimiento de concesión de subvenciones no sujetas a convocatoria específica*”, estableciendo que

*“La concesión o denegación de la subvención, en estos casos, se resolverá por el Consejero del Departamento competente por razón de la materia, a instancia del interesado. La resolución deberá motivar las razones de interés público, social, económico o humanitario que justifiquen la concesión directa de la subvención.*

*Las actuaciones que hubieran podido concurrir o podido concurrir, en procedimientos sujetos a convocatoria general no podrán disfrutar de subvención con base en el procedimiento de concesión de subvención no sujetas a convocatoria específica.*

*Excepcionalmente, podrán obtener subvención, o ampliarse la subvención concedida, por razones de interés público distintas de las apreciadas en la convocatoria sectorial, y siempre que dichas actuaciones contribuyan a la mejor vertebración territorial o social de la Comunidad Autónoma”.*

Con la nueva regulación de la LGS hay que encuadrar estas subvenciones no sujetas a convocatoria específica en las llamadas subvenciones directas del art.22.2.c) de la citada Ley que, por otra parte, ha tomado como referencia, precisamente esta regulación autonómica al especificar que podrán concederse de forma directa *“c) con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”.*

No hay duda de que este procedimiento no ordinario y excepcional es necesario, por varios motivos. En este sentido, pueden darse situaciones excepcionales y puntuales, situaciones de emergencia o de urgencia extrema que demanden una pronta intervención administrativa, que convenga llevar a cabo a través del instrumento de la subvención. También, porque pueden existir determinadas líneas de ayuda en las que los eventuales beneficiarios sean limitados e identificables y por lo tanto no tenga sentido publicar una convocatoria abierta. Además, porque puede haber partidas presupuestarias muy limitadas, o políticas subvencionales que se pongan en marcha como proyectos piloto en determinados puntos del territorio aragonés, durante un periodo de tiempo limitado, que demanden en el tiempo una actuación administrativa de prueba.

Entiendo que todas estas situaciones deben ser excepcionales y sobre todo debe motivarse y justificarse la falta de convocatoria. Y ello es así, porque a través del procedimiento de concesión directa estamos inaplicando principios generales que hemos considerado esenciales en la actuación administrativa subvencional, como son los principios de publicidad previa, concurrencia, igualdad y no discriminación.

Es cierto que tradicionalmente la doctrina ha considerado que la subvenciones se encuadraban en la llamada actuación discrecional de la administración. Pero esa discrecionalidad entiendo que hay que enmarcarla en el ámbito material y temporal de la toma de decisiones generales, es decir en el



momento de la planificación y el establecimiento de las líneas de ayudas, cuando la administración decide la política subvencional que quiere llevar a cabo. Porque una vez establecidos estos parámetros, la administración debe someterse a los mismos, adecuando su actuación a los objetivos, finalidades, líneas de ayuda y limitaciones que ella misma se ha impuesto. Por lo tanto, cualquier actuación que se aparte de esas condiciones generales previamente fijadas bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, debe estar debidamente fundamentada y motivada, y debe ser excepcional.

Sin embargo, el art.18.4 antes transcrito ha permitido, en ocasiones, que se concedan subvenciones directas sin justificar adecuadamente ese interés público, social, económico o humanitario, ni motivar las razones que puedan llegar a amparar la falta de convocatoria. Si partimos de la base de que toda actuación administrativa debe responder a un interés público por su propia naturaleza, es evidente que tendremos obligación de llenar de contenido ese concepto jurídico indeterminado que es el *“interés público, social económico o humanitario”* o el *“interés público distinto del aplicado en la convocatoria”* con algo más que una simple declaración en tal sentido. Lo mismo cabe decir del concepto *“vertebración territorial y social”*. De la misma forma, considero que siempre que sea posible el establecimiento de una convocatoria general, deben reconducirse las líneas de ayuda al procedimiento ordinario de concurrencia.

Por otra parte, y particularmente en el ámbito de las subvenciones destinadas a entidades locales, la experiencia demuestra que a menudo se distribuyen partidas presupuestarias de gran entidad, por el procedimiento de concesión de subvenciones directas. Estas líneas de ayuda devienen en un reparto entre las entidades beneficiarias que, no son el reflejo de una previa política subvencional, ni parecen responder a una acción de gobierno o de dirección de la actuación de fomento, porque el objeto de la ayuda se modifica y altera de forma más que habitual, a solicitud de la entidad beneficiaria, variando a veces de forma significativa el destino de la subvención por lo que no responde a una adecuada planificación sino a un sistema de distribución de fondos que quizá debería reconducirse a lo que en realidad son: subvenciones incondicionadas o transferencias genéricas que convendría repartir de conformidad con criterios objetivos previamente establecidos.

A mi modo de ver, la regulación de las subvenciones directas exige una modificación que trate de introducir cautelas para evitar que un procedimiento excepcional se convierta en general y ordinario.

Algunas CCAA han regulado esta materia, sobre la base del art.22 2 c) de la LGS, es decir cuando *“se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”*, pero introduciendo algunas matizaciones.

La Comunidad Autónoma de Murcia (art.23 2 y 3 de la Ley de Subvenciones citada) y la de Cantabria (art.29 de la Ley de Subvenciones citada) exigen Decreto del Gobierno y regulan el contenido mínimo del citado Decreto.

Además, en Cantabria se exige informe previo de Dirección General que ostente competencias en materia de Presupuesto, de la Dirección General del Servicio Jurídico y de la Intervención General.

La Comunidad Autónoma de Madrid (art 4.2 de la Ley de Subvenciones citada) exime del requisito de publicidad cuando los beneficiarios sean universidades públicas, corporaciones y entidades locales y el objeto de la subvención se halla incluido en planes o programas previamente establecidos y aprobados; y exime de publicidad y concurrencia cuando se acrediten esas razones de interés público, social económico o humanitario y se formalicen acuerdos o convenios de colaboración sin contraprestación que deben ser autorizados por el Gobierno de Madrid.

En Navarra (art.17.2 y art.25 de la Ley de Subvenciones citada) se establece que podrán concederse subvenciones directas con carácter excepcional cuando la determinación del destinatario en razón del objeto de la subvención, excluya la posibilidad de acceso de cualquier otro interesado, siendo necesario justificar la imposibilidad de aplicar el principio de concurrencia.

La Comunidad Autónoma de Baleares (art.7 Ley de Subvenciones citada) exime de los principios de publicidad y concurrencia cuando por las características especiales del beneficiario o de la actividad subvencionada no sea posible, objetivamente, promover la concurrencia pública; y con carácter excepcional las que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario o cualquier otra razón que dificulte la convocatoria pública, mediante acuerdo de Consejo de Gobierno. Además, establece expresamente que la imposibilidad de promover concurrencia así como las razones de interés público y los criterios objetivos tenidos en cuenta para la concesión de la subvención, deben quedar acreditados en el expediente.

La Comunidad Autónoma de la Rioja (art.28 del Decreto de Subvenciones citado), indica que debe justificarse la utilización del procedimiento de concesión directa, siendo necesario informe del órgano gestor que no podrá limitarse a invocar el precepto en el que se basa.

## 5. Otras cuestiones de competencia y procedimiento

Por último y sin ánimo de ser exhaustivo, hay algunos aspectos de competencia o de procedimiento que considero que podrían regularse para mejorar la tramitación y gestión ordinaria de las subvenciones en la CAAR.

En virtud del art.9 de la LGS las bases reguladoras son normas de carácter general y por lo tanto, en la CAAR deben ser aprobadas por Decreto del Gobierno. En ámbito estatal son los Ministros los que establecen las oportunas bases reguladoras en materias de su competencia (art.17 LGS). En la mayoría de las CCAA las bases reguladoras se aprueban por los Consejeros, entendiendo que son los órganos competentes para establecer la regulación de las bases de concesión de las líneas de ayuda propias de cada Departamento. Partiendo de la base de que deberían existir planes estratégicos

cos como instrumentos previos y como reflejo de la acción de gobierno y de la política subvencional que se quiera llevar a cabo, considero que la aprobación de las bases reguladoras por los titulares de los Departamentos sin necesidad de elaborar, tramitar y aprobar un Decreto de Gobierno, dotaría de agilidad a la tramitación de las subvenciones y solventaría algunos problemas de gestión y de modificación de las bases reguladoras que, en la actualidad resultan demasiado dilatada en el tiempo.

Algunas de las especialidades que se recogen todos los años en las Leyes de Presupuestos, concretamente en las disposiciones adicionales, podrían reconducirse a una normativa general de subvenciones. Como las diversas exenciones de acreditar, por parte de algunos beneficiarios, que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, o las especiales características de las subvenciones de Cooperación al Desarrollo, o la exención de garantías en los anticipos para determinados beneficiarios, sin perjuicio de que las limitaciones cuantitativas de algunas de estas exenciones se permitiera que se actualizaran en la Ley de Presupuestos.

En cuanto a la necesidad de que los beneficiarios acrediten que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, sería conveniente regular esta acreditación y permitir, por ejemplo, la posibilidad de habilitar los medios oportunos para utilizar la subvención para satisfacer esas eventuales deudas.

Un desarrollo normativo en materia de subvenciones permitiría abordar algunas cuestiones como la creación de un Registro de perceptores y beneficiarios, o la regulación de las tramitaciones anticipadas de las convocatorias y las subvenciones plurianuales. De la misma manera, podría regularse la posibilidad de establecer cuantías adicionales en las convocatorias ampliando los motivos que recoge el art.58 del Reglamento General de Subvenciones del Estado (aprobado por R.D.887/2006), y otros aspectos del procedimiento de justificación (referencias al valor de mercado, validación y estampillado de los justificantes, gastos subvencionables, obligación por el beneficiario de solicitar tres presupuestos, imputación de costes indirectos...) que convendría estudiar y desarrollar para dar solución a algunos problemas de gestión y tramitación que se plantean en los procedimientos de concesión de ayudas.

En definitiva, la Ley General de Subvenciones del Estado hace coexistir aspectos comunes y aspectos de libre regulación por cada Comunidad Autónoma. Podemos, pues, desde la CAAr llevar a cabo un ejercicio diferenciado de la potestad subvencional, propiciado especialmente por el nuevo art.79 del Estatuto de Autonomía de Aragón, con preceptos propios, de desarrollo o complementarios de los básicos que regula la Ley estatal. Y todo ello, con independencia de que la CAAr considere que la LGS se ha extralimitado y exista pendiente un pronunciamiento del TC, pues es evidente que tenemos capacidad normativa en materia subvencional y un ámbito de actuación en cuanto a desarrollo que convendría ejercer.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO VERA, José, TENA PIAZUELO, Vitelio y BERMEJO LATRE, José Luis: "El alcance de la actividad de fomento en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón". Informe emitido para la Dirección General de Desarrollo Estatutario del Gobierno de Aragón, abril, 2008.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, 1993, pp. 225-239.
- LACRUZ MANTECÓN, Jesús: "Diversas cuestiones en relación con la aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, Ley General de Subvenciones", Informe emitido desde la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, mayo, 2004.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: "Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones", en *Revista de Administración Pública*, nº 165, septiembre-diciembre, 2004.
- PASCUAL GARCÍA, José: "Las distintas Administraciones Públicas ante la Ley General de Subvenciones: principales innovaciones", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 3, mayo, 2004.
- PÉREZ MAS, Juan Ignacio: "Régimen Jurídico de las subvenciones públicas en la Comunidad Autónoma de Aragón". Informe emitido desde la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, julio, 2004.
- POMED SÁNCHEZ, Luis: "La potestad subvencional en el estado autonómico", en REAF, octubre, 2008.
- VV.AA.: *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Ed Tirant lo Blanc, Valencia, 2005.
- *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón. Vicepresidencia, año 2008.