

BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J. del; PANIZO GARCÍA, A.; SILVA URIEN, I., y ARELLANO Pardo, P.: *Comentarios Prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Lex Nova, Valladolid, 2004.

### I

El ordenamiento jurídico español ha carecido tradicionalmente de un marco jurídico adecuado en materia de subvenciones públicas. Un déficit que contrasta con la creciente utilización, por parte de las Administraciones Públicas, de esta técnica de fomento, así como con su destacada importancia económica y social. Desde la incipiente ordenación de esta materia —contenida en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984—, el legislador ha ido engrosando paulatinamente el régimen jurídico de esta figura. Buena prueba de ello son las diversas modificaciones que, desde entonces, ha experimentado la legislación presupuestaria: incorporación de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad; determinación de las obligaciones de los beneficiarios y entidades colaboradoras; definición del contenido mínimo de las bases reguladoras; y, en tiempos más recientes, la aprobación del Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (Real Decreto 2225/1993, de 17 diciembre). A pesar de estos avances, el régimen jurídico de las subvenciones públicas seguía presentando deficiencias y un notable grado de dispersión. Esta última producida tanto por la convivencia de normas estatales y autonómicas como por la aplicación preferente de diversas normas legales y reglamentarias (a las reglas contenidas en

la Ley General Presupuestaria) destinadas a regular determinados aspectos de subvenciones concretas.

Por estas razones, tanto la doctrina científica como los diversos operadores jurídicos han dispensado una acogida muy favorable a la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). La regulación completa y sistemática de esta figura en el citado texto normativo parece haber puesto término a un prolongado período de «anarquía normativa» —en la gráfica expresión de FERNÁNDEZ FARRERES (*La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, pág. 35)—, otorgando una deseable estabilidad y uniformidad al tratamiento de esta materia (Dictamen 1756/2003, de 26 de junio, del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones).

Los *Comentarios Prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones* contienen el primer estudio monográfico sobre esta materia, aparecido apenas algunos meses después de la aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Están escritos desde una atalaya privilegiada; sus autores son funcionarios de los Cuerpos de Abogados del Estado y Superior de Interventores y Auditores del Estado, destinados en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, con una vasta experiencia práctica en la materia, aspecto que se hace evidente a lo largo de todo el trabajo. A ello debe sumarse la activa participación de los autores en los trabajos previos a la elaboración del Anteproyecto, en el grupo interministerial, constituido en el seno de la Intervención General de la Administración del Estado. Se trata de

una obra cuidadosamente ordenada y documentada. El comentario doctrinal de cada uno de los preceptos de la nueva Ley va precedido de la exposición de los antecedentes normativos, la opinión del Consejo de Estado y los debates parlamentarios más destacables sobre la materia, así como una referencia a la ingente legislación autonómica sobre ayudas y subvenciones públicas, la cual deberá ser objeto de revisión, dado el carácter básico de la mayor parte de los preceptos de la Ley de Subvenciones.

Son muchas las cuestiones que sugiere la lectura de estos *Comentarios* al texto de la Ley General de Subvenciones. Sin embargo, dada la extensión de esta nota bibliográfica, centraremos nuestra atención en algunos de los aspectos que han presidido el debate doctrinal y jurisprudencial sobre esta materia en España.

## II

En primer término, el concepto de subvención ha sido objeto de muy variadas propuestas dogmáticas; entre las más conocidas, aquella que la define como un acto administrativo de atribución patrimonial a fondo perdido y afectado —FERNÁNDEZ FARRERES (*La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, págs. 103 y ss.)— o la categoría más amplia propugnada por DÍAZ LEMA (*Subvenciones y crédito oficial de España*, IEF, Madrid, 1985, pág. 24), que la presenta como un instrumento de la planificación administrativa de la economía y que comprende cualquier beneficio económico que persiga finalidades públicas, con independencia de la forma jurídica que adopte.

El legislador, por su parte, parece haber optado por un concepto limitado, «estricto y restrictivo» —en los términos empleados por los autores (pág. 51)—, al definirla como «toda disposición dineraria» realizada por una Administración Pública «a favor de personas públicas o privadas» para la realización de unos determinados comportamientos considerados de interés general. Con ello quedan excluidas del ámbito objetivo previsto por la Ley una serie de ayudas o incentivos económicos que, con frecuencia, han sido asimilados a las subvenciones, tales como los benefi-

cios tributarios (deducciones, bonificaciones, desgravaciones), las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social, o el crédito oficial, entre otros. Dichas figuras se regirán exclusivamente por su normativa específica (procedimiento, sanciones, responsabilidad...), con la salvedad de los créditos concedidos por la Administración a los particulares sin interés o con un interés inferior al mercado, materia a la que se le aplica supletoriamente la LGS, aunque no de forma íntegra, sino sólo respecto de «aquellas prescripciones que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones, en particular, los principios generales, requisitos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, y procedimiento de concesión» (DA 6.<sup>a</sup>). A juicio de los autores, dicha excepción se justifica por la escasa regulación normativa de los préstamos con intereses subvencionados, la que vendría a ser colmada a través de las disposiciones de la Ley General de Subvenciones, por lo menos en el ámbito ya referido (pág. 49).

Sin perjuicio de ello, la citada disposición adicional sexta parece contradecir lo señalado en un momento anterior por la propia LGS, a propósito de los préstamos con intereses subvencionados. Ello es así porque si bien la Ley excluye de la noción de subvención al crédito oficial, deja a salvo aquellos supuestos en los que la Administración Pública «subvenciona al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito» [art. 2.4.h)]. Esto parece indicar que los préstamos concedidos bajo dichas condiciones tendrían el carácter de subvención y, por consiguiente, les sería de aplicación directa e íntegra la Ley de Subvenciones. Esta aparente contradicción normativa podría resolverse a favor de la última regla enunciada, dado su carácter de legislación básica.

## III

Desde una perspectiva económica, las subvenciones son una modalidad importante del gasto público y, por tanto, su otorgamiento debe respetar las directrices de la política presupuestaria. Por esta

razón, los criterios de estabilidad y crecimiento económico acordados en el seno de la Unión Europea, y recogidos en la legislación española (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior), tienen su adecuado reflejo en la nueva Ley General de Subvenciones. En este sentido, el artículo 8.3 del texto legal prescribe que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los siguientes principios: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En relación con tales principios, la LGS ha establecido *ex novo* la obligación de elaborar un plan estratégico por parte de los órganos de las Administraciones Públicas u otros entes que propongan el establecimiento de subvenciones. En dicho plan se deberán concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación y el plazo necesario para su concesión con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, que habrán de supeditarse, en todo caso, a los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En estos últimos años la evaluación estratégica se ha ido afianzando como técnica de programación y planificación del ámbito gubernamental. Diversas normas han sido aprobadas (o están en vías de serlo) con la finalidad de implantar esta práctica en variados sectores del quehacer público (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente), gracias en buena parte al decidido impulso otorgado en esta materia por el Derecho comunitario. Resumidamente, mediante la evaluación estratégica se integran y armonizan los diversos bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico, desde la fase más temprana del procedimiento de toma de decisión. Es, ante todo, una técnica preventiva, en cuanto ordena y racionaliza de forma primigenia las acciones futuras, para evitar, dentro de lo posible, la duplicidad de actuaciones, el uso ineficiente de los recursos públicos y la reparación posterior de los daños causados.

En el ámbito específico de las subvenciones públicas, la planificación estratégi-

ca persigue adecuar las necesidades públicas a las previsiones de recursos disponibles, todo ello con carácter previo a su nacimiento y de forma plurianual. A juicio de los autores, esta planificación comporta «un elemento de equilibrio y coherencia en el proceso de aplicación de justicia material y de buena gestión en la realización de la actividad financiera, principios recogidos en los artículos 31 y 103.1 de la CE» (pág. 79).

Por otra parte, el legislador ha previsto la creación de un procedimiento de control y evaluación de objetivos como elemento de cierre y de retroalimentación de todo el sistema de planificación estratégica. Ello permitirá que las líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseados, o que resulten inadecuadas al nivel de recursos invertidos, «puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o en su caso, eliminadas» (Exposición de Motivos LGS). Ello permitirá evitar «el mantenimiento continuista» de aquellas subvenciones que no produzcan los resultados adecuados a los niveles de eficiencia y eficacia (pág. 78).

Sin embargo, llama la atención que la LGS no contenga una mínima pauta sobre la forma en que ha de ejercerse el control y evaluación de los resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos. La Ley sólo se refiere a esta materia en la disposición adicional decimoséptima, que se limita a declarar que estas funciones serán realizadas por la Intervención General del Estado y que su ejercicio debe entenderse sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos [evaluación de planes de actuación y control de eficacia, arts. 12.2.e), 14.2 y 15.1.b) y c)]. Hubiese sido deseable una mayor claridad en este punto, ya que junto a los citados procedimientos de control coexisten otros mecanismos de similar naturaleza en el ordenamiento jurídico (especialmente, control financiero permanente y auditorías de programas presupuestarios y de planes iniciales de actuación, arts. 157, 170 y 172 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

Otra novedad muy destacada de la nueva LGS consiste en la obligación que tienen las Administraciones Públicas de hacer públicas las subvenciones que concedan, así como de crear una base de datos de ámbito nacional que contenga información relevante sobre todas las subvenciones que hayan sido otorgadas. Estas medidas persiguen fortalecer el principio de transparencia e incrementar los niveles de eficiencia y eficacia del gasto público. Una mayor información acerca de las subvenciones permite eliminar las distorsiones e interferencias que pudieran afectar al mercado, así como facilitar la complementariedad y coherencia de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, sorteando los posibles solapamientos en esta materia. A su vez, estas prescripciones —como acertadamente subrayan los autores (pág. 174)— son acordes con el régimen de incompatibilidades en la financiación de una misma medida por diversos fondos comunitarios, el cual aconseja disponer de una información centralizada de todas las acciones subvencionadas que permita un adecuado control de este tipo de fondos europeos (Reglamentos 1164/94, Fondo de Cohesión, y 1260/1999, del Consejo para Fondos Estructurales).

#### IV

Un último aspecto que merece ser destacado es el que se refiere a los títulos competenciales que habilitan al Gobierno para la elaboración y aprobación de la LGS. En este sentido, debe recordarse que la mayor parte de la Ley (41 de los 69 artículos) se considera legislación básica (disposición final primera, apartado 1). En consecuencia, tales preceptos «serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas», así como a la del resto de organismos públicos y de entidades vinculados o dependientes de ellas (art. 3.3). Por su parte, la disposición final segunda de la LGS atribuye carácter básico a las futuras normas de desarrollo de la Ley «cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza».

Sin perjuicio de otros títulos, la ordena-

ción del régimen jurídico de las subvenciones que contiene la Ley se «inspira directamente» en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, a cuyo tenor el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común (Exposición de Motivos LGS). El Consejo de Estado, por su parte, al informar el respectivo Anteproyecto de Ley, destaca el encomiable esfuerzo unificador que supone esta iniciativa, reconduciendo a unas líneas de aplicación general la regulación de los distintos tipos de subvenciones de competencias estatal y autonómica, e introduciendo numerosos elementos de flexibilización que «permitirán adaptar normativamente la regulación contenida en la Ley a las características y naturaleza específicas de cada tipo de subvención y, por supuesto, a las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas». El alto órgano consultivo considera, además, que la definición del ámbito de lo básico que realiza la disposición final primera del Anteproyecto resulta insuficiente y que, de mantenerse, «puede suponer la frustración de ese objetivo unificador». Por ello, recomienda la extensión del carácter de legislación básica a determinados preceptos sobre el procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones (Dictamen 1756/2003, de 26 de junio, del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones).

En dicho contexto, los autores de estos *Comentarios* a la Ley General de Subvenciones, a pesar de que comparten ampliamente la interpretación anterior (véanse los argumentos contenidos, entre otras, en las págs. 39 a 44 y 604 a 611), consideran, al mismo tiempo, que ésta es una materia plagada de dificultades. Por un lado, porque las relaciones entre el Estado y las CC.AA. en materia de gasto subvencional han sido una fuente continua de conflictos, dando lugar a numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional; y, por otro, porque en la tramitación legislativa del Anteproyecto algunos grupos parlamentarios cuestionaron seriamente la existencia de un título competencial que habilitara al Estado para regular con carácter general la forma en que debe ejercerse la técnica administra-

tiva de la subvención. Una interpretación que, por lo demás, ha sido secundada en un reciente comentario doctrinal (F. LÓPEZ RAMÓN, «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», núm. 165 de esta REVISTA, 2004, págs. 35 a 38).

Estos aspectos deberán ser dilucidados en un futuro próximo, cuando el Tribunal Constitucional resuelva los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de Aragón (vid. BOE de 6 de abril de 2004), en los que se cuestiona el carácter básico de la mayor parte de los preceptos de la LGS.

Ximena LAZO VITORIA  
Universidad de Alcalá

BASSOLS COMA, Martín (coord.): *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, 877 págs.

El estudio de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas ha cobrado, desde sus orígenes, una importancia cada vez más creciente. Martín BASSOLS COMA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá y Letrado de las Cortes Generales, gracias a su dilatada experiencia en esta materia, ha coordinado con resultados excelentes un completo estudio que pretende abordar el régimen actual de funcionamiento de las Administraciones autonómicas, sus problemas y sus perspectivas de futuro. Por las actuales circunstancias políticas, este trabajo presenta una gran actualidad y en él se aportan interesantes reflexiones sobre los temas centrales del debate político y jurídico español: la financiación autonómica, la necesidad de una «segunda descentralización», la reforma de los Estatutos de Autonomía, el papel del Senado, la simplificación de los aparatos organizativos, etc. Numerosos especialistas de reconocido prestigio participan desarrollando interesantes estudios generales y estudios concretos sobre la Administración de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

El Profesor BASSOLS realiza un brillante estudio preliminar sobre las relaciones institucionales e interadministrativas que afectan a las Administraciones autonómicas. Tras explicar la especialmente difícil transformación de la Administración del Estado como consecuencia de la construcción del Estado de las Autonomías, (que obligó a desarrollar un nuevo y complejo sistema de relaciones interadministrativas), critica la falta de implantación por las Administraciones autonómicas de nuevas estrategias organizativas y de ordenación de los recursos humanos: un «isomorfismo mimético» que les ha llevado incluso a adoptar fórmulas propias de la denominada Administración institucional y a crear un complejo sector público empresarial. El desarrollo organizativo, fruto de la estabilidad en la asunción de competencias, ha llevado a un incremento espectacular del personal de las Administraciones autonómicas, que en 2003 ascendía a 1.141.397 personas, frente a las 544.010 de la Administración del Estado. A esta evolución ha contribuido de forma esencial el actual sistema de financiación autonómica, constituido al amparo de los principios de autonomía, coordinación, solidaridad, suficiencia, corresponsabilidad y estabilidad. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas ha garantizado la coordinación entre la Hacienda del Estado y las Haciendas autonómicas, aunque en la actualidad se viene demandando y discutiendo una mayor descentralización del gasto para hacer frente a las competencias transferidas de mayor calado, como la educación o la sanidad. La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria ha estado orientada a la reducción del gasto público generado por el incremento del aparato burocrático de las Comunidades Autónomas, que no se corresponde con la reducción del estatal a medida que esas transferencias se van realizando.

Con carácter previo a los tres estudios generales que vienen a continuación, Martín BASSOLS analiza las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Administraciones locales, la estatal y la europea, señalando las dificultades inherentes a la existencia de distintos niveles de