

LA POTESTAD SUBVENCIONAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Luis Pomed Sánchez

Profesor titular de Derecho Administrativo
Letrado del Tribunal Constitucional

SUMARIO: 1. Doctrina constitucional sobre subvenciones. Punto de partida: la inexistencia de un título competencial específico sobre subvenciones. 1.1. Controversias competenciales en materia de subvenciones y sistema de financiación. 1.2. Territorialización o gestión centralizada de las subvenciones. 1.3. Algunas reflexiones acerca de la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones. – 2. Novedades normativas. 2.1. La Ley General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo. 2.2 El tratamiento de la actividad de fomento en los nuevos Estatutos de Autonomía. – 3. Evolución reciente de la conflictividad competencial en materia de subvenciones (2004-2008). 3.1 Procesos constitucionales extinguidos. 3.2 Formalización de nuevas controversias competenciales relacionadas con el establecimiento de subvenciones. Ámbitos de actividad a los que afectan. 3.2.1 Formación profesional continua de trabajadores y funcionarios. 3.2.2 Asistencia social. 3.2.3 Otras materias: vivienda, espacios naturales protegidos, becas y ayudas al estudio. 3.3 A modo de conclusión. – *Resumen-Resum-Abstract.*

El ejercicio de la potestad subvencional por parte de las Administraciones públicas ha sido una fuente constante de controversias competenciales en el Estado autonómico. Esta persistente conflictividad resulta del habitual entrecruzamiento de competencias de titularidad distinta y del modelo español de financiación, vale decir de ordenación del gasto público, fuertemente dependiente de las determinaciones presupuestarias estatales.

En el presente trabajo se mostrará el panorama actual de la conflictividad competencial relacionada con el ejercicio de la indicada potestad pública. Al efecto, comenzaremos recordando algunos de los aspectos más destacados de la doctrina que ha venido elaborando el Tribunal Constitucional en la materia.

Artículo recibido el 30/07/2008; aceptado el 12/09/2008.

Seguidamente, prestaremos atención a las principales novedades legislativas acaecidas en el curso de los últimos años. Debe subrayarse, a este respecto, que a finales de la VII Legislatura, segunda del Gobierno del Partido Popular presidido por José María Aznar, se aprobó la primera regulación global del ejercicio de la potestad subvencional (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), cuyo reglamento de desarrollo se dictó ya en la VIII Legislatura, primera del Gobierno del Partido Socialista Obrero Española, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero (Real Decreto 887/2006, de 21 de julio). Especial interés reviste el tratamiento de la potestad subvencional en alguno de los Estatutos de Autonomía reformados en el curso de la VIII Legislatura, particularmente los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón.

El trabajo se cierra con una aproximación al estado actual de la conflictividad competencial formalizada ante el Tribunal Constitucional en materia de subvenciones. Durante la VIII Legislatura hemos asistido a una decidida apuesta por la reforma del marco institucional de nuestro Estado autonómico. Pues bien, no estará de más contrastar las líneas generales de esa apuesta, lo que aquí se traduce en el ya apuntado examen de las nuevas disposiciones estatutarias relativas a la actividad subvencionadora, con la persistencia de una conflictividad que no se acierta a resolver adecuadamente en términos temporales.

1. Doctrina constitucional sobre subvenciones

En sus veintisiete años de existencia, el Tribunal Constitucional ha ido elaborando un amplio cuerpo de doctrina atinente al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias del ejercicio de la potestad subvencional.¹ Obviamente, no se trata ahora de ofrecer una exposición pretendidamente agotadora de esa doctrina constitucional sino de apuntar tan solo aquellos aspectos que pue-

1. Este cuerpo de doctrina se contiene en el medio centenar de Sentencias dictadas al respecto entre la STC 144/1985, de 25 de octubre (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley 25/1982, de 30 de julio, de Agricultura de Montaña) y la STC 212/2005, de 21 de julio (conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 1 de julio de 1996, sobre ayudas de educación especial para el curso 1996-1997).

den ayudarnos a comprender la pervivencia de la controversia competencial en la materia.²

Esa doctrina constitucional arranca, como premisa insoslayable, de la constatación de la inexistencia de una competencia específica sobre subvenciones. Según afirmara tempranamente el propio Tribunal Constitucional, “la subvención no es concepto que delimite competencias, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma” (STC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4, con cita expresa de la STC 39/1982, de 30 de junio, FF JJ 5 y 10).³

En rigor, con esta premisa se constata que las normas integrantes del bloque de constitucionalidad no han configurado la potestad subvencional como una materia competencial, sin perjuicio de lo cual debe advertirse que ya los primeros Estatutos de Autonomía dedicaron una cierta atención a las subvenciones.⁴ Así, ha sido relativamen-

2. Entre la literatura jurídica existente al respecto pueden citarse las monografías de M. Sánchez Morón, *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990; A. Monreal Ferrer, *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1991; M. Medina Guerrero, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992 y de C. I. Aymerich Cano, *Ayudas públicas y Estado Autonómico*, Universidad de La Coruña, 1994. Por otro lado, en el *Informe Pi Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1992, se recogen dos breves estudios de notable interés, obra de E. Aja, “Las subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas” (págs. 283 y ss.) y J. Tornos Mas, “Actividad subvencional en ejecución de normativa comunitaria” (págs. 298 y ss.). Igualmente, en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, hallamos las relevantes colaboraciones de G. Fernández Farreres, “La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva, págs. 105 y ss. y A. Salvador Sancho, “Sistemas de gestión de subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado”, págs. 131 y ss. Finalmente, L. Pomed Sánchez, “Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones”, en G. Fernández Farreres (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, págs. 225 y ss.

3. Esta misma aseveración ha sido posteriormente reiterada tanto respecto de subvenciones estatales (entre otras muchas, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15; 133/1992, de 2 de octubre, FJ 5; 59/1995, de 17 de marzo, FJ 2, y 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 6), como autonómicas (por todas, SSTC 149/1985, de 5 de noviembre, FJ 5 *in fine* y 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 3).

4. La referencia inmediata a los textos estatutarios se explica por la ausencia de toda mención a las subvenciones entre “materias competenciales” enunciadas en los arts. 148

te frecuente, en esos Estatutos originarios, la consideración de las subvenciones como una fuente de financiación autonómica, con lo cual se erigen en derechos de la Hacienda pública autonómica [arts. 44.11 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 44.11 del Estatuto de Galicia, 56.11 del Estatuto de Andalucía, 51.a) del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 49 e) del Estatuto de Canarias y 57 h) del Estatuto de Extremadura].⁵ Igualmente, merece destacarse el hecho de que algunas Comunidades Autónomas asumieran estatutariamente una competencia de participación en la distribución a los Entes Locales de las subvenciones estatales incondicionadas (arts. 53.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 49.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 48.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha y 53.Tres del Estatuto de Aragón).⁶

Estas previsiones estatutarias apuntan, bien que con distinta intensidad, a dos de las cuestiones sobre las que interesa reparar al examinar la adaptación del ejercicio de la potestad subvencional a las exigencias del Estado autonómico. Por una parte, la consideración de las subvenciones más como un instrumento de financiación autonómica que como una técnica de fomento permite vislumbrar alguna explicación a la constante conflictividad competencial habida respecto del ejercicio de esa potestad pública. Por otra parte, la afirmación estatutaria de una competencia autonómica de participación en la gestión de ciertas subvenciones estatales –en este caso, las otorgadas a las Entidades Locales– anticipa soluciones recientes a los problemas surgidos con ocasión de la territorialización de subvenciones.

y 149 CE. En particular, no se alude a ella en el art. 149.1.18 CE, sin perjuicio de lo cual debe hacerse constar que la aprobación de la Ley General de Subvenciones se ha apoyado esencialmente en la competencia estatal sobre bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, expresamente recogida en este precepto constitucional (al respecto, Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2003, IV.A).

5. La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha dado nueva redacción al art. 51, trasladándose a los apartados a) y f) del artículo 72 sendas referencias a las subvenciones como fuentes de financiación de la Hacienda autonómica.

6. En el art. 219.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, resultante de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, la Generalidad de Cataluña asume la competencia para la distribución entre los Entes Locales de las “subvenciones incondicionadas estatales”.

1.1. Controversias competenciales en materia de subvenciones y sistema de financiación

Por lo común, en los conflictos competenciales trabados en relación con el ejercicio de la potestad subvencional se ha discutido la utilización por el Estado central de su "poder de gasto". Un poder que el Tribunal Constitucional ha considerado corolario del "señorío del Estado sobre su presupuesto, esencia misma del poder financiero (la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos)" (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7) y al cual se ha aproximado el propio Tribunal Constitucional desde una doble óptica.

De una parte, ha subrayado que el fundamento del "poder de gasto" no debe buscarse en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias sino en la soberanía financiera del Estado:

"Puede decirse, con razón, que 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 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), 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 CE 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, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica." (STC 13/1992, FJ 7)

De otra, en esa misma resolución se precisa que, al margen del origen y fundamento del "poder de gasto" del Estado, su ejercicio está condicionado por las reglas ordenadoras de la distribución competencial en las distintas materias. Claro deslinde, por tanto, entre fundamento y ejercicio del referido poder:

"Pero admitido esto, constatación del señorío del Estado sobre su presupuesto esencia misma del poder financiero (la capaci-

dad 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. Es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos. Si estas instancias son exclusivamente estatales por ser también de competencia exclusiva del Estado la 'materia' o sector de actividad pública no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a la que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de las competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionamientos que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas." (*loc. cit.*).

Adviértase que esta libertad de disposición finalista de sus fondos reconocida al Estado no encuentra parangón en el caso de las Comunidades Autónomas, que solo pueden ejercer válidamente su autonomía financiera de gasto en conexión con sus propios títulos competenciales.⁷ Esta diferencia, que trae causa del predominio del Estado

7. La doctrina constitucional al respecto se resume, en los siguientes términos, en la STC 95/2001, de 5 de abril: "(...) las Comunidades Autónomas no pueden 'financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo solo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía' (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, la STC 13/1992, FJ 4). Sin perjuicio, pues, de la discrecionalidad al fijar su destino y orientación, su cuantificación y distribución (SSTC, entre otras, 68/1996, de 4 de abril, FJ 10 y 128/1999, de 1 de julio), la potestad de gasto autonómica no podrá ejercerse sino respecto de actividades en las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre y 13/1992), pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio)" (FJ 3).

Adviértase, por otro lado, que la incidencia extraterritorial no representa un límite absoluto a la actividad subvencional de las CC.AA. A este respecto, en la STC 64/1990, de 5 de abril, el Tribunal hace uso del principio de proporcionalidad: "ha de ponderarse (...) la compatibilidad, en cada caso, de las ayudas regionales con las exigencias de libre circulación e

en nuestro modelo de financiación de los entes públicos –en particular respecto de las Comunidades Autónomas denominadas “de régimen común”–, explica en gran medida la peculiaridad de unos procesos constitucionales de contenido competencial en los que la posición de actor suelen ocuparla las Comunidades Autónomas, quienes reprochan desatención de sus competencias al actuar el Estado su “poder de gasto”. De modo que no se cuestiona la disposición misma de los fondos presupuestarios sino la falta de intervención de las instancias autonómicas en las fases posteriores del procedimiento de otorgamiento de las ayudas y subvenciones.

Lo dicho no supone, bien es cierto, la total ausencia de controversias planteadas por el Estado respecto de la adopción de medidas de fomento por las Comunidades Autónomas. En tales supuestos el conflicto se traba sobre la disponibilidad misma de los fondos, es decir, sobre la concurrencia de una competencia propia que habilite la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. De modo que el centro de atención varía en función del titular de la medida controvertida por mor de las distintas facultades que integran la autonomía financiera según se predique del Estado o de los poderes autonómicos.

Lo expuesto permite convenir con Juan Ramallo Massanet en la existencia de una asimetría entre el poder de gasto estatal y el autonómico, por referencia a sus respectivos ámbitos competenciales.⁸ En

igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica que la unidad de mercado demanda, comprobando a tal efecto, la existencia de una relación de causalidad entre el legítimo objetivo que se pretendía y la medida que para su consecución se provea, asegurándose de su adecuación y proporcionalidad y delimitando, en fin, las consecuencias perturbadoras que de su aplicación puedan seguirse para el mercado nacional, en cuanto ‘espacio económico unitario’ (STC 87/1985, fundamento jurídico 6), más allá de las inevitables repercusiones que, dado el fuerte grado de interacción económica, pueden proyectarse sobre el mismo” (FJ 5). Como más adelante habrá ocasión de constatar, el Tribunal Constitucional también ha rechazado que la sola incidencia extraterritorial pueda servir como fundamento único para la gestión centralizada de subvenciones.

8. Vid. J. Ramallo Massanet está tomada de su trabajo “La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39 (1993), pág. 47. En general, sobre el poder de gasto, vid. los trabajos de V. Tena Piazuelo, “Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77 (1993), págs. 167 y ss., y “Régimen jurídico de la potestad autonómica de gasto: la libertad de gastar en el marco de la autonomía financiera”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4 (1994), págs. 245 y ss.

el bien entendido que la mayor libertad de que goza el Estado en el ejercicio de su poder de gasto no es absoluta, pues el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo un sistemático encuadramiento competencial de las normas y resoluciones administrativas estatales de contenido subvencional cuando éstas han sido objeto de controversia constitucional. Con todo, cabe preguntarse si esta doctrina se acomoda al cambio de paradigma que propicia la STC 61/1997, de 20 de marzo, donde se perfila una caracterización de la acción del Estado a través del ejercicio de competencias específicas y se niega, correlativamente, la existencia de una habilitación general, como la que se encuentra en la base del poder estatal de gasto.

1.2. Territorialización o gestión centralizada de las subvenciones

Ese encuadramiento sistemático al que hemos hecho referencia ha tenido la virtud de disciplinar competencialmente la actividad subvencional de las instancias centrales del Estado. Pero, visto desde su envés, se ha traducido en el reconocimiento de un contenido expansivo a las competencias estatales en presencia, particularmente las que podríamos denominar “genéricas”.

Destaca aquí el protagonismo de la competencia estatal sobre bases de ordenación económica (art. 149.1.13 CE).⁹ A este título, en solitario, se han reconducido las ayudas y subvenciones en materia agraria y ganadera (SSTC 213/1994, de 14 de julio; 70/1997, de 10 de abril; 128/1999, de 1 de julio y 95/2001, de 5 de abril), vivienda (STC 59/1995, de 17 de marzo), o para la modernización del comercio interior (STC 77/2004, de 29 de abril). Pero también ha sido invocado para justificar el ejercicio del poder de gasto del Estado en combinación con otros títulos, como pueden ser el “comercio exterior (art. 149.1.10 CE) y el “fomento y coordinación de la investigación científica y técnica” (art. 149.1.15 CE), en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, donde se discutía el establecimiento de ayudas para el fomento del turismo en el exterior; o las “bases del régimen minero y energético” (art. 149.1.25

9. Para un estudio pormenorizado al respecto, M. Carrasco Durán, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, IEA-Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 305 y ss.

CE), en la STC 175/2003, de 30 de septiembre, sobre fomento de la tecnología y la calidad industrial.

En otras ocasiones el establecimiento de líneas de subvenciones por el Estado se ha llegado a incardinar en una competencia legislativa, como sucediera en la STC 126/2002, de 23 de mayo, que encuadró las ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales para 1993 en la competencia estatal relativa a la "legislación básica sobre protección del medio ambiente" (art. 149.1.23 CE). Curiosamente, el Tribunal Constitucional alcanza esta conclusión tras rechazar la invocación del art. 149.1.1 CE efectuada por la representación del Gobierno de la Nación, y subraya que "el título competencial aquí aplicable (art. 149.1.23 CE) 'cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989' (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 9)" (FJ 9). Y resulta curioso porque es cuando menos discutible que el establecimiento de unas líneas de subvenciones pueda considerarse "*ordenación* mediante mínimos" subsumible en el concepto de "*legislación básica*".

A su vez, las competencias estatales en materia educativa del art. 149.1.30 CE han servido para fundamentar que el "Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen" (STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3), o el establecimiento de becas y ayudas para estudios universitarios y medios (STC 188/2001, de 20 de septiembre). La doctrina establecida en esta última resolución citada ha sido reiterada en la STC 212/2005, de 21 de julio, la más reciente de las Sentencias constitucionales relativas al ejercicio de la potestad subvencional.

Para concluir este rápido repaso por el fundamento competencial de la actividad subvencional del Estado, merece destacarse el hecho de que la competencia concurrente en materia de cultura (art. 149.2 CE) ha permitido sancionar la constitucionalidad de medidas de fomento estatales en este ámbito. Especial interés reviste, a este respecto, la STC 109/1996, de 13 de junio, donde pese a constatarse que buena parte de los museos destinatarios de las ayudas no eran de titularidad estatal, lo que excluía la aplicabilidad del art. 149.1.28

CE, y advertido que “la materia sobre la que recaen las subvenciones es la competencia de museos cuya titularidad corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma recurrente”, se añade “esta primera conclusión no significa, sin embargo, que desde el título de cultura consagrado en el art. 149.2 CE, el Estado no pueda llevar a cabo ningún tipo de actuación relacionada con esta clase de museos. No puede aplicarse aquí de forma mecánica el criterio de especialidad para concluir que la competencia genérica sobre cultura queda totalmente desplazada por la competencia específica de museos. Así lo ha entendido este Tribunal en numerosas sentencias en las que ha reconocido que el Estado, desde el art. 149.2, puede llevar a cabo determinadas actuaciones relativas a materias que tienen contenido cultural –como bibliotecas, enseñanza o espectáculos–, aunque sean objeto de competencias específicas atribuidas a las Comunidades Autónomas” (FJ 4). Esta misma competencia concurrente legítima, por otro lado, las ayudas al libro discutidas en la STC 71/1997, de 10 de abril.¹⁰

Con independencia de las distorsiones que para la adecuada comprensión del contenido de los títulos pueda generar, será preciso convenir en que con el encuadramiento competencial de la actividad subvencional el Tribunal Constitucional ha tratado de lograr un adecuado equilibrio entre las competencias de las diversas instancias

10. En esta ocasión, la Generalidad de Cataluña sostenía que el ámbito competencial de las ayudas era el comercio interior y, en su caso, el correspondiente a la industria, mientras que la Abogacía del Estado las reconducía “al entorno de la cultura”. Pues bien, el Tribunal Constitucional, tras recordar que “el ‘libro’, como la cinematografía (STC 153/1989, fundamento jurídico 4), es polifacético; de él, junto a una innegable dimensión cultural, son predicables otras, social, económica e, incluso, industrial” (FJ 2), y constatar que las ayudas controvertidas “se establecen (...), para contribuir al desarrollo y modernización del sector del libro en su conjunto, pero con la finalidad explícita de difundir la cultura escrita de los distintos pueblos de España. Para alcanzar esa meta resulta menester mejorar las estructuras industriales y comerciales del sector; mas esa mejora es sólo un instrumento al servicio del fin cultural perseguido. Este carácter meramente instrumental se pone de manifiesto en el hecho de que, para conceder las ayudas, se tienen en cuenta algunos datos económicamente relevantes (volumen de facturación anual, cifra de exportación); pero, junto a ellos, se aplican otros que carecen de esa relevancia (duración e intensidad de la dedicación a las actividades del sector, fondo editorial número de títulos en catálogo). Y hasta tal punto resulta prevalente el fin de difusión de la cultura, que es posible acceder a las ayudas sin cumplir los requisitos de otra índole establecidos en la normativa cuando se trate de proyectos de excepcional trascendencia cultural (art. 16 de la OM de 30 de julio)”, concluye que “parece necesario concluir, pues, aplicando los criterios expuestos anteriormente, que el ámbito material propio de las normas reglamentarias en cuestión es el cultural y, más en concreto, el del fomento de la cultura” (FJ 2).

territoriales llamadas a intervenir en el ejercicio de la potestad pública que nos ocupa. Dicho equilibrio parte de la ponderación expresada en las ya citadas SSTC 13/1992, FJ 2 y 128/1999, de 1 de julio: “en las relaciones entre las potestades financieras del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que atender a una ‘doble exigencia: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas. Y de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera’. Es decir, se trata de compatibilizar ambas perspectivas, a fin de que ‘no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial –material y financiero– correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y autonomía de los entes territoriales’”. (FJ 9 de la última de las resoluciones reseñadas).

Por otra parte, el Tribunal también ha prestado especial atención a la salvaguarda de la autonomía financiera de las CC.AA., aquí en su concreta vertiente de gasto. Al respecto, en la STC 13/1992, FJ 9, se declara que la técnica más respetuosa con la autonomía política y financiera de las CC.AA. consiste en que “en los Presupuestos Generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes Secciones, Servicios y Programas de los Presupuestos. De esta forma se evitaría toda confusión inicial acerca de a qué Administración se atribuye la gestión de las subvenciones, y así, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado resulta plenamente congruente con las exigencias del Estado de las Autonomías. Todo ello sin perjuicio de que el Estado pueda fijar las condiciones o, al menos, las condiciones básicas de otorgamiento de las subvenciones a sus destinatarios, cuando tenga competencia para ello.” (STC 13/1992, FJ 9). No obstante, la expresión de esta preferencia se acompaña a renglón seguido de una cautela, toda vez que “la preferencia por esta opción no implica que se incurra en inconstitucionalidad cada vez que no se cumpla, pues puede ocurrir –como la Generalidad reconoce en su demanda– que en determinados casos no sea posible introducir esa técnica en la Ley de Presupuestos, o que, aun siendo posible, concurran en su contra, a juicio del legislador estatal, otras razones.” (*Ibidem*). Posteriormente, en la STC 102/1995, de 26 de junio, se explica la referida preferencia porque la inclusión de las subvenciones en los Presupuestos Generales del Estado “les otorga una dimensión nor-

mativa dentro de una política general”, en el caso concreto sobre medio ambiente, “sin que asignar fondos pueda encuadrarse en el concepto de gestión” (FJ 33).

Para averiguar los criterios mediante los cuales el Tribunal trata de compatibilizar los diversos títulos competenciales presentes, es preciso acudir una vez más a la capital STC 13/1992, de 6 de febrero;¹¹ más concretamente, a su fundamento jurídico 8. En este fundamento jurídico, de indudable relevancia para la doctrina constitucional en materia de subvenciones posterior, el Tribunal Constitucional diferencia lo que él mismo denomina “cuatro supuestos generales”.¹²

“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.

11. De entre los comentarios que ha merecido la STC 13/1992, de 6 de febrero, cabe destacar los elaborados por M. Medina Guerrero, “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35 (1992), págs. 155 y ss., y C. I. Aymerich Cano, “Las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas: dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional español (STC 13/1992, de 6 de febrero y 79/1992, de 28 de mayo)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 260 (1993), págs. 951 y ss. Trasciende el marco propio de un comentario jurisprudencial el trabajo de G. Fernández Farreres, “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38 (1993), págs. 225 y ss., quien dedica particular atención a la incidencia de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la definición de ese reparto de competencias.

12. Aunque en el FJ 8 de la STC 13/1992 se advierte que esta clasificación se realiza “atendiendo a los términos del caso”, pero que tales supuestos generales “no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía”, es lo cierto que la doctrina constitucional posterior no ha identificado ningún “supuesto general” nuevo y distinto de los allí referidos.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta 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 su 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 solo 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.”

Con anterioridad al pronunciamiento de esta resolución, el Tribunal Constitucional ya había hecho hincapié –en la STC 188/1989, de 16 de noviembre– en la necesidad de distinguir “de un lado, los preceptos que regulan las características o condiciones de las subvenciones y, de otro, los que determinan las competencias de ejecución y gestión de las mismas” (FJ 6). Con respecto a los primeros, dijo entonces el intérprete supremo de la Constitución, que “deben considerarse incluidos en la competencia del Estado aquellos preceptos que regulan los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno (...) tales como la definición misma de las actividades subvencionadas, la forma y nivel o cuantía de las subvenciones y, en general, las condiciones esenciales para su otorgamiento, ya que constituyen el núcleo de las medidas consideradas y de la forma de protección (STC 75/1989)” (*ibídem*). Y en cuanto a la ejecución y gestión de las subvenciones con cargo a fondos estatales, el Tribunal proclamó en la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3, la preferencia por la gestión autonómica.¹³

Esta preferencia sólo cede cuando la gestión centralizada “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos” (SSTC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 2 y 75/1989, de 24 de abril, FJ 5). Dicho en palabras de la STC 281/2001, de

13. Para una exhaustiva delimitación de las facultades que se integran dentro de la competencia ordinaria de gestión, SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 y 126/2002, de 23 de mayo, FJ 10.

20 de septiembre, en los supuestos de competencias compartidas el Estado viene obligado a dejar un margen de acción a las Comunidades Autónomas en la gestión de las subvenciones, "salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (STC 91/1992, de 11 de junio)" (FJ 7).¹⁴ Interesa hacer hincapié en la exigencia de que "la procedencia de esa gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate" [STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 4 b).³, donde se sintetiza la doctrina constitucional]. Por el contrario, no es suficiente para que entre en juego esta excepción, la constatación de la "proyección supraautonómica" del objeto de la subvención [STC 126/2002, de 23 de mayo, FJ 9 a)], en aplicación de la conocida doctrina sobre la dimensión territorial de las competencias autonómicas (por todas, STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).¹⁵

Al cerrar este epígrafe resulta oportuno señalar que los criterios generales sobre distribución de competencias en el ejercicio de la potestad subvencional, ahora sumariamente expuestos, son plenamente aplicables también a las subvenciones financiadas, parcial o totalmente, con fondos comunitarios [SSTC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 C) y 98/2001, de 5 de abril, FJ 6]. Y es que, aplicando al ámbito que nos ocupa la doctrina general, debemos reparar en que "los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el

14. Doctrina nuevamente reiterada en la STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 6 a).

15. En general, acerca del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, *vid.* G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, págs. 392 y ss.; A. Salvador Sancho, "Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en AA.VV., *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, págs. 35 y ss. Sobre dicho principio en los nuevos Estatutos de Autonomía, Luis Pomed Sánchez, "Competencias y territorios en los nuevos estatutos", *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pp. 109 y ss.

Estado y las Comunidades Autónomas, (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias (...). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que 'no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario' (SSTC 236/1991 y 79/1992)" (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 2).¹⁶

1.3. Algunas reflexiones acerca de la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones

La aplicación por el Tribunal Constitucional de estos criterios generales se ha saldado, por lo común, con el pronunciamiento de Sentencias parcialmente estimatorias de las pretensiones deducidas por los actores en los correspondientes procesos constitucionales. Toda vez que esos actores han sido en la mayoría de los casos instancias autonómicas, podemos convenir en que el Tribunal Constitucional estima, con notable frecuencia, que el Estado no se atiene a las exigencias de "territorialización" de las subvenciones establecidas en la doctrina compendiada en la STC 13/1992, de 6 de febrero (en especial, FJ 8, antes parcialmente reproducido).

Cuando la controversia se articula por el cauce de los conflictos positivos de competencia, esto es, cuando el objeto del proceso constitucional son resoluciones o disposiciones administrativas de carácter general, esta habitual estimación parcial no conlleva, en ningún caso, la anulación de los actos o disposiciones controvertidos. En particular,

16. No obstante, el eventual desplazamiento, no ya de la titularidad de la competencia, sino de su ejercicio, no puede descartarse radicalmente si reparamos en la distinción elaborada por el Tribunal Constitucional entre la ejecución de la normativa comunitaria y la "garantía de la ejecución de las obligaciones iuscomunitarias", expresión usada en la STC 45/2001, de 15 de febrero. Y es que aun cuando esta resolución, en especial su FJ 7, hace referencia exclusivamente al contenido negativo de dicha garantía, no debemos olvidar que la STC 79/1992, de 28 de mayo, le atribuyó un contenido positivo, facultando la intervención estatal, bien que supletoria, en aquellos supuestos en los que la inactividad autonómica pusiera en riesgo el adecuado cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria europea. Adviértase, en todo caso, que nos hallamos ante una hipótesis excepcional y que, como tal, no implica que la sola concurrencia de elementos de Derecho comunitario europeo desplace sin más la competencia autonómica –vale decir, su ejercicio– a la esfera estatal.

el Tribunal Constitucional procede a una ponderación de los diversos intereses en presencia: por un lado, los propios de la parte que ha visto estimada su reclamación competencial y, por otro, el interés de terceros que pudieran ser beneficiarios de la subvención y que estarían obligados a reintegrar su importe en el supuesto de que la estimación parcial del conflicto viniera acompañada de la declaración de nulidad de los preceptos o de aquellos elementos del acto en los que se hubiera apreciado que concurría el vicio de inconstitucionalidad. Y dicha ponderación se salda con el pronunciamiento de Sentencias puramente declarativas pues en ellas el intérprete supremo de la Constitución se limita a efectuar un contraste entre las reglas competenciales y la disposición o acto administrativo controvertido, para extraer como única conclusión su inconstitucionalidad, pero sin llegar al extremo de declarar su nulidad, siquiera parcial, al constatar que esa disposición o acto administrativo “ya ha agotado sus efectos”.¹⁷

De modo que la ruptura del nexo entre inconstitucionalidad y nulidad responde al entendimiento de que el interés de la parte actora se satisface con un pronunciamiento meramente declarativo, aquí consistente en el reconocimiento de la titularidad de la competencia, desatendiendo su ejercicio efectivo. En particular, el Tribunal Constitucional viene a entender que la actora no ha ejercido pretensión alguna de devolución de las subvenciones otorgadas a terceros al no integrarse en su esfera de intereses jurídicamente protegidos.¹⁸

17. STC 126/2002, de 23 de mayo, FJ 11, que plasma un razonamiento habitual en las Sentencias del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones, al precisar que “antes del fallo, debemos pronunciarnos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren algunos preceptos impugnados, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), la Orden impugnada ya ha agotado sus efectos y que no procede afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.”

18. Por otro lado, parece entenderse que este tipo de pronunciamientos pertenece a la competencia propia de los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, quienes podrán declarar la nulidad de la disposición o acto administrativo recurrido e imponer, consecuentemente, la obligación de restitución de la cantidad percibida por el beneficiario de la subvención cuando ello sea preciso para dar plena satisfacción a los intereses de un actor cuyo recurso deba ser estimado. En tales casos no puede ponderarse el interés de un tercero –la instancia autonómica que promovió el conflicto positivo de competencia– que, amén de no ser parte en el proceso, ya habría visto satisfecha su pretensión con el pronunciamiento de un fallo declarativo por el Tribunal Constitucional.

Parece loable la voluntad que anima al Tribunal Constitucional de acotar los efectos de sus resoluciones procurando, en particular, no afectar a los derechos e intereses de terceros que no son parte en los correspondientes procesos constitucionales. Ahora bien, cabe preguntarse una vez más¹⁹ si esta forma de proceder no entraña un serio riesgo de convertir tales resoluciones en puro *flatus vocis*.

En efecto, la consideración del transcurso del tiempo como un factor a ponderar tiende a privar de efectos prácticos a las Sentencias dictadas por el Alto Tribunal en los procesos constitucionales de contenido competencial trabados con ocasión del ejercicio por la potestad subvencional. Y es que, dada la demora con la que se pronuncia el Tribunal Constitucional, los fallos puramente declarativos de la titularidad de la competencia se han convertido en la regla cuando se discute el recurso a esa potestad pública.²⁰

La generalización de este tipo de resoluciones ha propiciado algunos comportamientos no siempre acordes con la lógica que debe informar el funcionamiento del Estado autonómico.

En primer lugar, debe señalarse la propensión de las instancias autonómicas a la autocontención en la formación de conflictos competenciales en materia de subvenciones. Así, es frecuente que dichas instancias se alcen contra una determinada convocatoria de subvenciones, pero no amplíen la controversia a posteriores convocatorias sustancialmente idénticas.²¹ Parece pensarse que esa ampliación o

19. A ello ya hemos tenido ocasión de referirnos en L. Pomed Sánchez, "Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones", *op. cit.*, pág. 291.

20. Recuérdese, sin ir más lejos, que en la STC 126/2002, de 23 de mayo, antes citada, se resuelve un conflicto positivo de competencia promovido respecto de una Orden Ministerial de 22 de marzo de 1993 y formalizado el 24 de septiembre de 1993. Esto es, entre el planteamiento del conflicto y su resolución transcurrieron casi nueve años.

21. El conflicto positivo de competencia pendiente de Sentencia ante el Tribunal Constitucional más antiguo es el núm. 843-2000, formulado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña respecto de la Resolución del Consejo Superior de Deportes de 8 de septiembre, por la que se convocan subvenciones a Universidades Privadas con programas de ayuda a deportistas universitarios de alto nivel, correspondiente al año 1990. Pues bien, durante la pendency de este proceso constitucional se han sucedido hasta un total de ocho Resoluciones del Consejo Superior de Deportes de contenido sustancialmente idéntico, bien que las convocatorias subsiguientes comprenden también a las Universidades Públicas que cuenten con programas de ayuda a deportistas de alto nivel (desde la Resolución de 22 de junio de 2000, primera que amplía el ámbito subjetivo de beneficiarios, hasta la

reiteración es rigurosamente innecesaria si el resultado que se puede conseguir es puramente doctrinal, en la medida en que una eventual –muy plausible en buena parte de los supuestos– estimación del conflicto no conllevará la anulación de la convocatoria.

En segundo lugar, y esto resulta más preocupante, la ausencia de efectos prácticos inmediatos, ha favorecido en ocasiones la flagrante desatención de la doctrina constitucional. Como quiera que la “rentabilidad política” del otorgamiento de las subvenciones es inmediata, en tanto que la sanción de la competencia resulta tardía y limitada, el pronunciamiento de Sentencias puramente declarativas no tiene efectos disuasorios de la propensión a hacer uso de esta técnica de fomento con vistas a capitalizar sus réditos políticos.

Un ejemplo de esta forma de proceder es la Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo de 25 de julio de 2003, por la que se prorrogan las convocatorias y ayudas para planes de formación continua de demanda y de oferta, publicadas en el ejercicio 2003, para la formación correspondiente al ejercicio de ese mismo año. Esta Resolución, frente a la que promovió conflicto positivo de competencia el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, parcialmente estimado por la STC 230/2003, de 8 de diciembre, reiteraba en esencia el contenido de las Resoluciones declaradas contrarias al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias por las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre. De este modo, el Instituto Nacional de Empleo ignoró patentemente el contenido de sendas Sentencias del Tribunal Constitucional. Cuando menos, habremos de convenir en que el respeto al valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional y a su doctrina, consustancial al principio de lealtad constitucional, hubiera demandado un comportamiento distinto por parte de la Administración General del Estado.

Pues bien, durante la VIII Legislatura se han sucedido dos novedades normativas cuya adecuada utilización acaso pueda contribuir a evitar que resoluciones del tipo de la anteriormente descrita se reiteren en el futuro. Se trata, por un lado, de la afirmación de una competencia autonómica de participación en la fijación del carácter terri-

Resolución de 17 de septiembre de 2007). Identidad que alcanza tanto al establecimiento de subvenciones en materia deportiva, como a la gestión centralizada de las mismas.

torializable o no de las subvenciones estatales, originariamente plasmada en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña resultante de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 16 de julio, y luego incorporada a los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 45.3 del nuevo texto incorporado a la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y Aragón (art. 79.3 del texto fruto de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril). Y, por otro, de la modificación de la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que permite al Pleno diferir a las Salas el conocimiento de los conflictos positivos de competencia.

Muy posiblemente, un uso racional de esta novedad procesal permitiría agilizar la resolución de aquellos conflictos positivos de competencia en los que, como viene siendo habitual respecto del ejercicio de la potestad subvencional, se reiteren cuestiones para las que ya existe respuesta en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Adviértase, no obstante, que, por el momento, esta posibilidad permanece inédita en lo que a la resolución de conflictos positivos de competencia por las Salas se refiere. Por otro lado, esta opción no deja de entrañar riesgos para la coherencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en la medida en que las Salas vayan más allá de esa aplicación de doctrina –suponiendo que quepa hablar de auténtica aplicación de doctrina cuando de la interpretación de la Constitución se trata– e introduzcan en ella matices no deliberados en el Pleno.

Por su parte, la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación del carácter territorializable de las subvenciones establecidas con fondos del Estado puede tener, desde la perspectiva que aquí estrictamente interesa, una indudable virtualidad preventiva. En la hipótesis de que el Tribunal Constitucional no encuentre reparos a este tipo de previsiones estatutarias –recuérdese que el art. 114.5 del nuevo Estatuto de Cataluña ha sido impugnado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso–, acaso pudiera servir para evitar la formalización de conflictos competenciales.

2. Novedades normativas

En el curso de los últimos cinco años se han sucedido algunas novedades legislativas de indudable interés en materia de subvenciones. Por una parte, el Estado ha abordado, por vez primera, una regulación completa de la actividad subvencional: la Ley 38/2003, de 17

de noviembre, General de Subvenciones, cuyo Reglamento fue aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. Por otra, los ya citados nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón dedican particular atención a la incidencia de la "actividad de fomento", en particular, la potestad subvencional, en el ejercicio de las competencias autonómicas.

2.1. La Ley General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo

No es éste, obviamente, lugar adecuado para abordar un estudio en profundidad acerca de la adecuación de la Ley General de Subvenciones (en adelante, LGS) al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.²² Una adecuación controvertida por algunas instancias autonómicas²³ y que, en efecto, no deja de parecer discutible.

Dos son los aspectos de la LGS sobre los que centraremos nuestra atención: los títulos competenciales invocados por el Estado para su aprobación y para la atribución de carácter básico a algunos de sus preceptos (disposición final primera); y la determinación de su ámbito de aplicación (art. 3.4).

Con respecto al primero, llama la atención que el legislador estatal se ampare en los apartados 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE para predicar el carácter básico de un buen número de preceptos de la LGS, puesto que en el art. 149.1.14 CE no se reserva al Estado competencia básica alguna. Descartada, por absurda, la hipótesis de que el legislador estatal entienda que desde una competencia exclusiva puedan establecerse normas básicas objeto de un posterior desarro-

22. Al efecto sirva la remisión a L. Pomed Sánchez, "Los ámbitos territorial y temporal de aplicación de la Ley", en G. Fernández Farreres (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur-Menor, 2005, págs. 67 y ss., así como al trabajo de F. López Ramón, "Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 165 (2004), págs. 29 y ss.

23. Tanto el Gobierno de Aragón como el Parlamento de Cataluña interpusieron en su momento sendos recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley estatal por motivos competenciales. Como cabe imaginar, ambos recursos se encuentran pendientes de resolución al momento de redactar estas líneas.

llo autonómico por parte de unas Comunidades Autónomas que carecerían de habilitación estatutaria al efecto, habremos de convenir en que la mención del art. 149.1.14 CE representa un error acaso explicable por la indudable vinculación del ejercicio de la potestad subvencional con el manejo de los fondos públicos, pero carente de efecto práctico alguno.

Sorprende, por otro lado, la notable extensión de lo básico –en la disposición final primera LGS se atribuye tal carácter, total o parcialmente a 41 de los 69 artículos de la Ley y a dos de las diecinueve disposiciones adicionales–, dado que, como ya hemos tenido ocasión de exponer, la subvención no es materia competencial y que, de los títulos expresamente esgrimidos por el legislador estatal, sólo el art. 149.1.18 CE permite la regulación normativa de los aspectos básicos de la institución que nos ocupa. En particular, la LGS no es una norma que atienda al contenido material del ejercicio de la potestad subvencional, en cuyo caso quizá cobraría sentido la mención del art. 149.1.13 CE, sino que procede a una regulación del régimen jurídico general del ejercicio de dicha potestad, estableciendo reglas y principios procedimentales comunes.

Consecuentemente, el fundamento competencial de la Ley debe buscarse en el art. 149.1.18 CE, en tanto que los preceptos calificados como básicos que pueden reconducirse a la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.13 CE son una minoría y ninguno de ellos puede ampararse en el art. 149.1.14 CE. De modo que la LGS no satisface plenamente los requisitos formales de lo básico. Y es que la utilización de tres títulos competenciales de alcance tan heterogéneo como los invocados por el legislador estatal puede generar dudas si se contemplan desde la perspectiva subjetiva del principio de seguridad jurídica –a cuya preservación se dirigen esos requisitos formales–.²⁴ Así sucedería, pongamos por caso, si con apoyo en la cita del art. 149.1.14 CE se intentara impedir el desarrollo normativo o si se acudiera a la facultad coordinadora atribuida al Estado por el art. 149.1.13 CE, mermando en ambos casos las facultades de desarrollo y ejecución de la legisla-

24. Desde la STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 9, el Tribunal Constitucional ha venido distinguiendo las vertientes objetiva y subjetiva del principio de seguridad jurídica. En tanto el primero hace referencia al conocimiento y certeza de la norma, con el segundo se pone el acento en la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos.

ción básica y la consiguiente libertad de definición de políticas propias autonómicas.

Como colofón de la determinación del ámbito de aplicación territorial de la LGS hay que señalar lo dispuesto en su art. 3.4. En tanto que lo establecido en la Disposición final primera remite al momento de elaboración de las normas, este artículo presta atención al de su aplicación. Y al hacerlo procede a una extensión de la aplicabilidad de la Ley que parece difícilmente compatible con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en esta materia (en particular, la ya citada STC 13/1992, FJ 8). Especialmente discutible resulta la extensión de esa aplicabilidad a las subvenciones otorgadas en materias sobre las que el Estado únicamente ostenta competencias básicas y en las que, por consiguiente, debe dejar un margen a la normativa autonómica. Frente a esta exigencia deducible de la doctrina del Tribunal Constitucional, el precepto agota en su totalidad el espacio normativo, y vacía con ello las competencias autonómicas. Otro tanto sucede respecto de las Entidades Locales toda vez que la disposición adicional decimocuarta incorpora una serie de previsiones aplicables a los entes integrantes de la Administración Local, sin que se predique su condición de norma básica.

Obviamente, las deficiencias que parecen aquejar a la LGS cuando se contempla desde la perspectiva del reparto competencial no han podido ser subsanadas por su Reglamento de desarrollo –por otro lado, durante la VIII Legislatura no ha habido iniciativa legislativa alguna para reformar la Ley–, aprobado en julio de 2006.²⁵ No obstante, el Reglamento incorpora dos novedades que pueden contribuir a una mejor coordinación en el ejercicio de la potestad subvencional por las Administraciones territoriales. De una parte, siguiendo el modelo de la Junta Consultiva de Contratación, se crea la Junta Consultiva de Subvenciones. De otra, se establece una base de datos nacional de subvenciones. Ambos instrumentos pueden servir, si existe una voluntad política sostenida de los diversos actores implicados, para una mayor cooperación en el ejercicio de la potestad pública que nos ocupa. Y es que la modestia de estos mimbres no debe servir de excusa para extraer de ellos toda la potencialidad que encierran.

25. Por lo demás, con evidente retraso, pues la disposición final tercera LGS confería un plazo de un año para la aprobación del Reglamento.

2.2. El tratamiento de la actividad de fomento en los nuevos Estatutos de Autonomía

La VIII Legislatura ha sido pródiga en novedades para el Estado autonómico. Al respecto bien puede afirmarse que con la aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 16 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña, se ha iniciado una nueva etapa en la evolución del Estado autonómico. Tras la generalización del sistema de autonomías territoriales, y las sucesivas reformas parciales de los Estatutos de las Comunidades Autónomas llamadas “de vía lenta”, esta nueva etapa se caracteriza por la renovación de las bases institucionales de la autonomía. Formalmente, dicha característica se ha traducido en la elaboración de nuevos textos completos de los Estatutos de Autonomía objeto de reforma. Así ha sucedido con los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).²⁶ Por el contrario, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, responde al modelo clásico de revisión parcial del articulado vigente al momento de procederse a la reforma.

Tres de esos nuevos Estatutos de Autonomía prestan especial atención al impacto de la potestad subvencional sobre el efectivo ejercicio de las competencias autonómicas. Son los Estatutos de Autonomía reformados de Cataluña (art. 114), Andalucía (art. 45) y Aragón (art. 79).²⁷

Estos tres preceptos estatutarios contienen una regulación prácticamente idéntica de lo que denominan “actividad de fomento” y que, en rigor, se refiere al ejercicio de la potestad subvencional. Una

26. Durante la pasada legislatura se remitieron a las Cortes Generales las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias (presentada el 14 de septiembre de 2006 y posteriormente retirada) y de Castilla-La Mancha (presentada el 1 de febrero de 2007 y cuya tramitación continúa en la IX Legislatura en virtud de los acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 21 de enero de 2008 y de la Mesa del Congreso de los Diputados de 7 de abril de 2008).

27. Junto con estas previsiones genéricas, los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía incluyen previsiones específicas que aseguran la gestión de las subvenciones establecidas en las “políticas activas de ocupación” [arts. 170.1 b) y 63.1.1ª, respectivamente].

regulación que se abre con la afirmación de que corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de esa actividad de fomento, concretada en el otorgamiento de subvenciones con cargo a fondos propios, "en las materias de su competencia" (arts. 114.1, 45.1 y 79.1, respectivamente).

Esta declaración, que no aporta novedad alguna, sirve como punto de partida para la concreción del haz competencial correspondiente a las Comunidades Autónomas, según se trate de materias "competencias exclusivas", materias en las que exista una compartición de competencias o materias sobre las cuales estas tres Comunidades Autónomas únicamente ostenten competencias de ejecución. En el caso de las materias "competencias exclusivas", estas tres Comunidades Autónomas asumen las potestades atinentes a la "especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias territorializables así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión" (art. 114.2 EA Cat.; en similares términos, arts. 45.2 EA And., y 79.2 EA Ar.). En el caso de materias en las que exista una compartición de competencias, la Comunidad Autónoma queda facultada para "precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión" (art. 114.3 EA Cat.; con ligeras variantes, arts. 45.2 EA And., y 79.2 EA Ar.). Y por último, en el caso de que sean materias sobre las cuales estas tres Comunidades Autónomas únicamente ostenten competencias de ejecución, éstas asumen la "gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión" (art. 114.4 EA Cat.; en términos sustancialmente iguales, arts. 45.2 EA And., y 79.2 EA Ar.). Finalmente, las tres Comunidades Autónomas reivindican estatutariamente su participación "en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación" (art. 114.5 EA Cat.; nuevamente vienen a coincidir en lo esencial los arts. 45.3 EA And., y 79.3 EA Ar.).

Las previsiones estatutarias relativas a las subvenciones susceptibles de "territorialización" coinciden, a grandes rasgos, con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en la materia (destaca-

damente en la STC 13/1992, de 6 de febrero). No puede decirse lo mismo, sin embargo, de la participación autonómica en la determinación del carácter "no territorializable" de las subvenciones estatales y europeas, novedad que ha sido impugnada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por 99 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Entienden los parlamentarios recurrentes que esta previsión estatutaria transforma una competencia exclusiva del Estado en una competencia compartida al reconocerse un derecho de participación autonómica en la determinación del referido carácter no territorializable. Si así se entiende, sorprende que esta misma regla no haya sido controvertida cuando se ha incorporado a los Estatutos de Autonomía reformados de Andalucía y Aragón.

Al margen de las dudas de constitucionalidad planteadas respecto del art. 114.5 EAC, debe reiterarse que la participación autonómica en la determinación del carácter territorializable, o no, de las subvenciones estatales, puede prevenir el surgimiento de controversias competenciales en una materia donde es ya abundante la doctrina constitucional. El respeto a dicha doctrina habrá de servir, a buen seguro, para hallar puntos de acuerdo entre las distintas instancias territoriales implicadas.

3. Evolución reciente de la conflictividad competencial en materia de subvenciones (2004-2008)

Antes de cerrar el presente estudio parece oportuno que nos detengamos brevemente a observar la evolución de la conflictividad competencial en materia de subvenciones durante la pasada Legislatura. Ha sido ésta una Legislatura de especial interés para el Estado autonómico, pues no en vano la llamada cuestión territorial ha estado en el centro del debate político, en particular tras la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña remitido por el Parlamento autonómico a las Cortes Generales.

Sin embargo, la contienda política no se ha traducido en un incremento de la conflictividad formalizada ante el Tribunal Constitucional. Antes al contrario, durante el cuatrienio 2004-2008 se ha reducido significativamente el número de impugnaciones de contenido constitucional que han enfrentado al Estado y las diferentes Comunidades

Autónomas.²⁸ Esta reducción general contrasta con el aumento del número de controversias formalizadas en el mismo periodo y en las que se discute la adecuación al orden competencial del ejercicio de la potestad subvencional. Así, mientras que en la VII Legislatura se iniciaron 16 procesos constitucionales relativos a la ordenación y ejercicio de dicha potestad pública, en la VIII ese número se ha incrementado hasta alcanzar la veintena.

Resta por añadir, finalmente, que acaso el dato más significativo en cuanto a las controversias competenciales sobre subvenciones pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional sea su notable reducción como consecuencia de los numerosos desistimientos habidos en los primeros años de la Legislatura. De modo que sólo 6 de los 16 procesos constitucionales iniciados en el cuatrienio 2000-2004 se hallan actualmente a la espera de respuesta.²⁹ Por ello, bueno será relacionar aquellos conflictos que hayan concluido por desistimiento de la parte actora. Posteriormente se dará cuenta de los conflictos planteados en la pasada Legislatura.

28. Si tomamos los datos que figuran en las estadísticas incluidas en la publicación *Informe sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la VIII Legislatura (14 de marzo de 2004-12 de abril de 2008)*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2008, observamos que entre los años 2000 y 2003 el número de recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial y conflictos positivos de competencia ascendió a 174, reduciéndose y sin embargo, se redujeron a sólo solo 55 durante los años 2004 a 2007. Bien es cierto que en el cuadro estadístico no figura ningún nuevo proceso constitucional iniciado en 2008 y que no existe una clara desagregación por Legislaturas, como por lo demás es habitual; pero ello no impide concluir que los datos ofrecidos atestiguan una importante reducción de la conflictividad competencial ante el Tribunal Constitucional. Téngase presente, por otro lado, que algunos de los procesos constitucionales de mayor relevancia para el devenir del Estado autonómico no enfrentan propiamente al Estado y a las Comunidades Autónomas al haber sido iniciados por instituciones o fracciones de instituciones estatales. Es el caso, significativamente, de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por 99 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Defensor del Pueblo contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado.

29. Esta reducción se debe, como ya se ha apuntado, al incremento de los desistimientos –forma de terminación de hasta un total de 13 procesos constitucionales en materia de subvenciones–, pues sólo solo en uno, el tramitado con el núm. 5471-2003, ha recaído Sentencia definitiva: la STC 230/2003, de 18 de diciembre. Como ya se ha indicado en otro momento, pende todavía el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de la Resolución del Consejo Superior de Deportes de 8 de septiembre de 1999, sobre subvenciones a Universidades Privadas con programas de ayudas a deportistas de alto nivel. Es éste el conflicto más antiguo en materia de subvenciones y su inicio se remonta a la VI Legislatura.

3.1. Procesos constitucionales extinguidos

Viene siendo habitual, o cuando menos las experiencias habidas tras los cambios de mayorías parlamentarias resultantes de las elecciones generales de 1996 y 2004 así permiten afirmar, que la alternancia en el Gobierno de la Nación conlleva una redefinición de esas relaciones entre las instancias públicas territoriales, al menos de las relaciones “conflictivas”. De este modo, el nuevo Gobierno suele “estrenarse” con un elevado número de desistimientos en los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial o en los conflictos positivos de competencia formalizados por su antecesor, sin que falten, como una suerte de contrapartida, los desistimientos de las Comunidades Autónomas.

Ni que decir tiene que tras este primer momento “pacificador” la conflictividad resurge con mayor o menor intensidad en función de múltiples factores, entre los que destacan los de tipo político (solidez de la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, coincidencia del color político del Gobierno nacional con los Ejecutivos autonómicos, etc.). Cuando ese resurgimiento tiene lugar, se aprecian de manera más diáfana las líneas de continuidad –o de discontinuidad– en la tarea de conformación del Estado autonómico, los ámbitos en los que más discutida se encuentra la posición que ocupa cada una de las instancias territoriales, o las mayores renuencias a aceptar la doctrina constitucional elaborada al efecto.

Con respecto a los conflictos trabados en relación con la actividad subvencionadora de las Administraciones Públicas debe subrayarse que durante la VIII Legislatura se han extinguido, generalmente por desistimiento de la parte actora, 13 de los 20 procesos pendientes al inicio del cuatrienio (cifra esta última idéntica a la de nuevos conflictos planteados en el curso de la Legislatura a la que se contrae esta relación).³⁰

30. Siguen pendientes de resolución los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Aragón y el Parlamento de Cataluña en relación con la LGS (núms. 931-2004 y 964-2004, respectivamente). A ellos deben añadirse los siguientes conflictos positivos de competencia: 368-2001, iniciado por el Gobierno de Aragón contra la Resolución de la Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía de 8 de septiembre de 2000, por la que se regula la concesión de ayudas para apoyo a la energía solar térmica en el marco del Plan de Fomento para las Energías Renovables; 3549-2001, planteado por el Gobierno de Castilla-La Mancha en relación con el Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las

Cinco de esos desistimientos se han producido a iniciativa del Estado. En cuatro de ellos se controvertían normas y resoluciones autonómicas por las que se establecían ayudas económicas a favor de determinadas categorías de pensionistas.³¹ Indudablemente, estos desistimientos se han visto propiciados por el pronunciamiento de la STC 239/2002, de 11 de diciembre, cuya doctrina asume el Estado central al desistir del recurso de inconstitucionalidad núm. 3895-2003, interpuesto después de dictarse dicha resolución.³² A estos cuatro procesos concluidos a iniciativa del Gobierno de la Nación debe añadirse el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5175-2003, interpuesto contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 10/2003, de 20 de marzo, de Modulación de Ayudas Agrarias. Esta Ley autonómica, de discutible factura técnica –causa sorpresa que en su art. 3 se hable de “la presente Proposición de Ley”–, hace uso de las facultades moduladoras reconocidas a las autoridades nacio-

inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación; 476-2003, promovido por el Gobierno de Andalucía frente a la Orden MAM/2484/2002, de 4 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2003, y 4593-2004, formalizado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, por la que se regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación.

31. Se trata de los conflictos positivos de competencia núms. 4595/1999 (Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 31 de agosto de 1999, por el que se establece una ayuda económica para determinados pensionistas), 367-2000 (Acuerdo del Gobierno de las Illes Balears de 12 de noviembre de 1999, por el que se aprueba la concesión de una ayuda económica para determinados beneficiarios de pensiones asistenciales y no contributivas), 2055-2001 (Acuerdo del Gobierno de las Illes Balears de 29 de diciembre de 2000, de contenido idéntico al anterior), y el recurso de inconstitucionalidad 3895-2003, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a los pensionistas de viudedad.

32. En la STC 239/2002 se desestimaron sendos conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, por los que se establecían ayudas económicas complementarias y extraordinarias a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. Entiende en esta resolución el Tribunal Constitucional que “los auxilios económicos objeto de esta controversia competencial tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, de modo que se incardinan en la materia ‘asistencia social’, pues hemos configurado esta materia, en términos de nuestra doctrina anterior, como una ‘técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualesquiera que éstos sean o también por entidades privadas’ (STC 171/1998, de 23 de julio, FJ 3)” (FJ 9).

nales en el Reglamento (CE) núm. 1257/1999, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en la ordenación de los pagos directos del Gobierno de Castilla-La Mancha a los agricultores al amparo de los regímenes de ayuda de la política agraria común financiadas total o parcialmente por la Sección Garantía del FEOGA.³³

En este mismo período se han extinguido ocho conflictos positivos de competencia en materia de subvenciones promovidos por las Comunidades Autónomas, principalmente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, órgano que ha desistido en cinco de los conflictos positivos de competencia que había formalizado respecto de otras tantas normas y resoluciones estatales reguladoras de la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.³⁴ Estos desistimientos han seguido a la promulgación del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, que procede a dar nueva regulación a las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales para adaptarla a la doctrina establecida en la STC 194/2004, de 4 de noviembre.

A su vez, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha desistido en dos conflictos positivos de competencias trabados contra sendas Órdenes del Ministerio de Industria y Energía.³⁵ Por otra parte, en el

33. Previamente al desistimiento del Presidente del Gobierno la Ley impugnada fue modificada por la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha. Aunque la reforma apenas afectó a algunas cuestiones de detalle –concretándose en una más adecuada redacción del art. 8, rubricado “destino de los fondos procedentes de la modulación” y una nueva definición de la expresión matemática de bonificaciones recogida en el anexo III– cabe pensar que facilitó la posterior desaparición de la controversia competencial.

34. Son éstos los conflictos positivos de competencia 4064/1999 (Real Decreto 940/1999, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre la determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, y la Resolución de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales 2 de julio de 1999, por la que se convoca la concesión de dichas subvenciones durante el citado año de 1999), 2801-2000 (convocatoria de 13 de enero de 2000 para ese año 2000), 2978-2001 (Resolución de 18 de enero de 2001, que convoca las ayudas para el año 2001), 2493-2002 (Resolución de 3 de diciembre de 2001, de convocatoria para 2002), y 6904-2002, con respecto a la Resolución de 31 de julio de 2002, que convoca las ayudas para 2003.

35. Conflictos positivos de competencia 3546/1997, promovido en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 8 de abril de 1997, por la que se regula la concesión

ATC 16/2005, de 18 de enero, declara extinguido otro conflicto (tramitado con el núm. 1328-2002), promovido por este mismo órgano autonómico contra diversos preceptos de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 30 de octubre de 2001, sobre subvenciones en materia de formación y empleo. En esta ocasión fue el propio Tribunal Constitucional quien suscitó la eventual desaparición del objeto del proceso al haber sido derogada la Orden Ministerial objeto del conflicto, expresando la actora su conformidad con este criterio pues la derogación de la norma reglamentaria privaba de antemano de todo efecto práctico a una eventual resolución estimatoria.

Finalmente, la utilización del procedimiento voluntario de cooperación introducido en el art. 33.2 LOTC por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, ha evitado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Concretamente, el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación se tradujo en una reforma de los preceptos controvertidos mediante la Ley autonómica 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras.³⁶

Al concluir la relación de procesos constitucionales vinculados con el ejercicio de la potestad subvencional extinguidos durante el cuatrienio 2004-2008, interesa destacar la estrecha relación entre el desistimiento de la parte actora y la existencia de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en otros procesos similares. Puede así intuirse que la definición de una línea jurisprudencial clara y precisa es un buen antídoto para la proliferación de controversias competenciales, siempre y cuando los distintos actores interioricen esa doctrina constitucional y se atengan a ella en el ejercicio de sus funciones públicas. Por ello mismo, la celeridad en la resolución de los procesos constitucionales es un valor primordial, pues interesa no tanto que se extingan so-

de ayudas a la exploración, investigación y desarrollo tecnológico y actividades mineras no energéticas; y 3836/1997, en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 19 de mayo de 1997, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización y la convocatoria para las solicitudes de dichas ayudas.

36. El dato se reseña en el *Informe sobre conflictividad*, op. cit., p. 47. En relación con el procedimiento voluntario de conciliación, vid. M. González Beilfuss, "La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC", en *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pp. 17 y ss.

brevemente los conflictos ya formalizados cuanto que no lleguen a plantearse, ya que esto demostraría un funcionamiento del Estado autonómico más armónico y respetuoso con los ámbitos competenciales correspondientes a cada una de las instancias territoriales.

3.2. Formalización de nuevas controversias competenciales relacionadas con el establecimiento de subvenciones. Ámbitos de actividad a los que afectan

Como ya se ha indicado anteriormente, durante la VIII Legislatura se han planteado un total de 20 conflictos positivos de competencia en los cuales se cuestiona la constitucionalidad de normas infralegales y resoluciones estatales sobre medidas de fomento. Desde el punto de vista material se observa un destacado predominio de las materias de formación continua y asistencia social en dichas controversias. Lo cual, examinado desde la perspectiva estrictamente orgánica, pone de manifiesto que el Departamento ministerial cuya actividad subvencionadora ha sido más contestada por las Comunidades Autónomas ha sido, indudablemente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El envés de la actual situación lo representa la pacificación de las controversias competenciales en materia ambiental, otrora tan abundantes.

3.2.1. Formación profesional continua de trabajadores y funcionarios

De los veinte nuevos conflictos, seis tienen por objeto normas y resoluciones estatales en materia de formación continua de trabajadores y planes de formación de funcionarios.

La financiación de la formación continua de los trabajadores ha sido cuestión controvertida y sobre la que ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la STC 95/2002, de 25 de abril, donde se establece una clara doctrina acerca de la necesidad de compatibilizar las funciones sociales del Estado con su estructura territorial. Conforme a dicha doctrina –luego reiterada en la STC 190/2002, de 17 de octubre–, el diálogo social no puede alterar el régimen de distribución de competencias. De modo que la materialización de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno de la Nación y los diversos agentes sociales habrá de llevarse a cabo desde el respe-

to a los criterios establecidos en el bloque de constitucionalidad para la distribución territorial del poder.

Al tiempo que se elaboraba esta doctrina se aprobó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que, entre otros extremos, establece el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, cuya gestión se atribuye a la Administración General del Estado. La constitucionalidad de esta Ley Orgánica, dictada con invocación de las competencias estatales para el establecimiento de las "condiciones básicas" del art. 149.1.1 CE, legislación laboral (art. 149.1.7) y enseñanza (art. 149.1.30) ha sido cuestionada por la Generalidad de Cataluña.³⁷ En desarrollo de esta Ley Orgánica se dictó el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, donde se regulan distintas iniciativas del subsistema de formación continua también controvertida por varias Comunidades Autónomas.³⁸

Dados estos antecedentes no puede sorprender que las normas dictadas en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, hayan sido impugnadas por diversas Comunidades Autónomas al entender que ignoran las competencias ejecutivas de la legislación laboral que les atribuye el bloque de constitucionalidad.

Especial interés reviste, a este respecto, la impugnación de la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, reguladora de las acciones de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación.³⁹ Su interés viene da-

37. Tanto el Parlamento de Cataluña como el Gobierno de la Generalidad de Cataluña han interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad, por motivos competenciales, contra la Ley Orgánica 5/2002, pendientes ambos de resolución al redactar estas líneas.

38. Concretamente, promovieron conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1046/2003, por estimar que ignoraba las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña (núm. 7264-2003), el Gobierno de la Junta de Galicia (núm. 122-2004), el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (núm. 145-2004) y el Gobierno de Aragón (núm. 198-2004). Aunque este Real Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, no parece que la nueva regulación haya satisfecho en exceso las expectativas de las instancias autonómicas a juzgar por los cinco conflictos positivos de competencia que se han enablado contra el mismo. Al amparo de lo previsto en este Real Decreto se dictó la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, impugnada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008.

39. Esta Orden ha sido impugnada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña en el conflicto núm. 4593-2004. La Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, que establece las bases

do por el hecho de que la Orden controvertida establece que esas acciones de formación continua se financiarán mediante bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social. Esta opción plantea la duda de hasta qué punto no estamos ante una aplicación indebida del principio de intercambiabilidad de las formas jurídicas, pues cabe preguntarse en qué medida el recurso a la modulación de estas prestaciones patrimoniales de carácter público es mero expediente para que el Estado retenga unas funciones ejecutivas que, en rigor, no le corresponden.

A su vez, la doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de fomento de la formación continua de los empleados públicos se recoge sustancialmente en las SSTC 190/2002, de 17 de octubre, y 228/2003, de 18 de diciembre. Conforme a dicha doctrina, resulta constitucionalmente legítimo que el Estado destine fondos públicos a la financiación de actividades de este tipo, siempre que no ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que al respecto ostentan las Comunidades Autónomas, que deben disponer de los fondos territorializados que según criterios objetivos les correspondan para dedicarlos a dicho fin (FJ 8 de ambas resoluciones). Obviamente, estos primeros pronunciamientos en la materia no resuelven todos los problemas que puede plantear la financiación de la formación continua de los empleados públicos. Prueba de ello es que en el cuatrienio aquí examinado se han promovido dos nuevos conflictos positivos de competencia donde se controvierte especialmente la gestión de los programas de formación continua de los empleados autonómicos y locales.⁴⁰

reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, ha sido impugnada por los Ejecutivos autonómicos de Madrid y la Comunidad Valenciana, quienes discuten, en especial, la subordinación de los contratos programas de ámbito autonómico financiables al amparo de esta Orden a la negociación colectiva estatal. Por otro lado, la Orden TAS 2782/2004, igualmente de 30 de julio, de bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas destinadas a las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, ha sido impugnada por el Gobierno de la Comunidad Valenciana en cuanto a la tipología de las acciones susceptibles de financiación, la fijación de los criterios para su valoración técnica y el protagonismo reconocido al Servicio Público de Empleo Estatal para el seguimiento y control de los proyectos beneficiarios de las subvenciones, toda vez que la acción de las Comunidades Autónomas queda reducida al mero "apoyo técnico".

40. En el conflicto positivo de competencia núm. 2947-2005, el Gobierno de la Junta de Galicia impugna la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación de los empleados públicos. Entiende en este caso el Ejecutivo autonómico que el grado de detalle de las bases y la asignación de funciones ejecutivas a la Comisión General para la Formación Continua respecto de las acciones de formación continua de los funcionarios autonómicos y locales

3.2.2. Asistencia social

En siete conflictos positivos de competencia planteados en el cuatrienio estudiado se plantea la delimitación de competencias sobre subvenciones en materia de asistencia social. Debe advertirse que las normas controvertidas en todos estos procesos constitucionales no persiguen tanto atender directamente situaciones de necesidad de los ciudadanos –hipótesis que acaso pudiera reconducirse a la Seguridad Social como “función de Estado”, en los términos de la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3– cuanto establecer medidas de fomento para el desarrollo de actividades que cumplan esa misma finalidad. Las Comunidades Autónomas promotoras de los diversos conflictos positivos de competencia reivindican en esencia la territorialización de este tipo de ayudas, al entender que las reglas controvertidas desconocen sus competencias sobre asistencia social.

Así sucede, destacadamente, en los conflictos positivos de competencia núms. 5250-5005, 7046-2005 y 7625-2006,⁴¹ planteados todos ellos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. En el primero de ellos la Orden Ministerial controvertida exige que las entidades y organizaciones solicitantes de las subvenciones tengan “ámbito de actuación estatal” [art. 3 b)], de modo que la reivindicación competencial deducida por el ejecutivo autonómico hace referencia a la posibilidad de territorialización de la gestión de esas ayudas.⁴² Este re-

vulneran la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución de las bases del régimen estatutario de este personal. De otro lado, en el conflicto positivo de competencia núm. 3030-2006, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña impugna las previsiones sobre gestión de los programas de formación continua de empleados locales contenidas en el IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, publicado por Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, de 17 de octubre de 2005.

41. En el conflicto núm. 5250-2005 se impugna la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el área de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. En el conflicto núm. 7046-2005 la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los Servicios Sociales. Y en el conflicto 7625-2006 la Orden TAS/893/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

42. En el conflicto núm. 4682-2008 la Junta de Galicia impugna la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones

quisito –ámbito nacional, ahora de los proyectos y programas para los que se solicitan las subvenciones– no figura en ninguna de las Órdenes Ministeriales discutidas en los otros dos conflictos, de modo que la controversia no se ciñe exclusivamente a la posibilidad de territorialización de los fondos sino que se discute incluso que el Estado ostente título competencial suficiente para el establecimiento de las ayudas.⁴³

Los conflictos positivos de competencia núms. 1908-2006, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, y 9881-2006, planteado por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, tienen en común que los beneficiarios de las ayudas son entidades locales (municipios y mancomunidades en el primer caso; exclusivamente municipios en el segundo). La singularidad del segundo de estos supuestos radica en el hecho de que el Real Decreto controvertido procede a adjudicar directamente

sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, que igualmente exige la implantación nacional de los solicitantes.

43. De hecho, entre los beneficiarios de las ayudas convocadas por la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, figuran la “Fundació PERE CLOSA per la formació i la promoció dels Gitanos de Catalunya” o la “Asociación de Familiares de Alzheimer de la Comarca del Morrazo”, cuyo ámbito territorial no es, evidentemente, nacional (Resolución de 13 de enero de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de las subvenciones concedidas al amparo de lo dispuesto en la referida Orden, publicada en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2006). Singularmente ilustrativa de los límites territoriales de los programas financiados al amparo de la Orden TAS/892/2006 resulta la lectura de los anexos a la Resolución de 21 de diciembre de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de las subvenciones concedidas al amparo de lo dispuesto en la indicada Orden (BOE núm. 22, de 25 de enero de 2007).

El conflicto positivo de competencia núm. 6893-2007, donde el Gobierno de la Junta de Galicia impugna la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, representa un supuesto similar a los ahora referidos. En efecto, la citada Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se convocan ayudas con cargo al llamado tramo social del IRPF, tras exigir que las entidades solicitantes tengan “ámbito estatal de actuación, según su título constitutivo, que les habilite para desarrollar programas de carácter estatal”, añade “o aquellas otras organizaciones o entidades que propongan programas que se han de ejecutar en sus respectivos ámbitos territoriales (...) siempre que acrediten documentalmente que cumplen los requisitos exigidos por las correspondientes normas autonómicas para ser beneficiarios de subvenciones” [art. 3.1 b)]. La lectura de los anexos a la Resolución de 23 de enero de 2008, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se publican las ayudas concedidas (BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2008), resulta, una vez más, sumamente ilustrativa de la amplitud de la intervención estatal realizada al amparo de una Orden Ministerial.

las ayudas económicas a distintos municipios radicados en diversas Comunidades Autónomas. La Comunidad de Castilla y León discute que el Estado ostente título competencial suficiente que le habilite para el establecimiento y adjudicación directa de ayudas a municipios en una materia como la asistencia social de competencia autonómica. Y es que no parece que el recurso al procedimiento de concesión directa de las subvenciones contemplado en la LGS permita soslayar la necesidad de que la instancia adjudicataria ostente competencia por razón de la materia a la que atienden las ayudas.

3.2.3. Otras materias: vivienda, espacios naturales protegidos, becas y ayudas al estudio

Dos han sido las disposiciones estatales en política de vivienda controvertidas en la VIII Legislatura. Por una parte, la creación de la denominada “renta básica de emancipación de los jóvenes” por el Real Decreto 1742/2007, de 2 de noviembre, ha sido impugnada por los Ejecutivos autonómicos de La Rioja (conflicto núm. 1401-2008), Madrid (núm. 1051-2008) y Comunidad Valenciana (núm. 1608-2008). De otra, el Gobierno de la Comunidad de Madrid también ha cuestionado la constitucionalidad de la modificación de las condiciones de cesión y enajenación de viviendas construida con destino al arrendamiento en el marco del Plan Estatal de acceso a la vivienda 2005-2008 llevada a cabo por el Real Decreto 14/2008, de 11 de enero (conflicto núm. 3194-2008).

En los últimos años la controversia competencial en materia de espacios naturales protegidos ha tenido a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón como protagonistas destacadas.⁴⁴ Por ello

44. Como se recordará, fueron el Gobierno de Andalucía y las Cortes de Aragón quienes interpusieron los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a la STC 194/2004, de 10 de diciembre, que se pronuncia sobre la gestión de espacios naturales supraautonómicos. Posteriormente en las SSTC 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero, se resolvieron otros dos recursos de inconstitucionalidad de los Gobiernos autonómicos de Andalucía y Aragón en relación con el régimen de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los espacios naturales. En la STC 101/2005, de 20 de abril, se estimó parcialmente el conflicto positivo de competencia formulado por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Finalmente, en la STC 32/2006, de 1 de febrero, se estimaron parcialmente los conflictos positivos de competencia planteados por los Gobiernos de Andalucía y Aragón frente al Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se

mismo, el hecho ya reseñado de que la Junta de Andalucía haya desistido en la mayoría de los conflictos positivos de competencia que había planteado respecto de la previsión estatal de subvenciones en la materia ha contribuido decisivamente a reducir la conflictividad competencial en este ámbito. Por su parte, el Gobierno de Aragón ha impugnado el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales (conflicto núm. 2076-2006), al entender que la norma reglamentaria no se atiene a la doctrina sobre financiación de espacios protegidos sentada en la STC 194/2004, de 10 de diciembre (FJ 22).

Para concluir esta relación de la conflictividad competencial sobre las medidas de fomento surgida en la VIII Legislatura baste dejar constancia de que en el conflicto positivo de competencia núm. 3321-2008 el Gobierno de la Generalidad de Cataluña impugna diversos preceptos del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Concretamente, discute los arts. 1.4 –relativo a las becas y ayudas al estudio no territorializadas– y 41.4 –conforme al cual las becas y ayudas para cursar estudios no presenciales se solicitarán a la Administración educativa de la que dependa al centro que los imparte–, así como la disposición adicional cuarta, referida a los Reales Decretos de traspasos, en la medida en que condiciona el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en la materia a la existencia del correspondiente Real Decreto de traspaso.

3.3. A modo de conclusión

Los datos ofrecidos permiten afirmar que existe una notable persistencia de la conflictividad competencial relacionada con el ejer-

determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos. La relación de Sentencias del Tribunal Constitucional recientes en materia de espacios naturales protegidos se completa con las SSTC 81/2005, de 6 de abril, y 100/2005, de 20 de abril, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Parlamento y el Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Ley 3/1999, de 11 de enero, de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada. Como puede apreciarse, en todos estos casos los procesos constitucionales se tramitaron a instancia de los Ejecutivos o He tenido que recopilar los tres tipos de materias, puesto que al ser tan larga la frase, se perdía el tema del que se estaba hablando.

cicio de la potestad subvencional. Dicha conflictividad no se aminora ni tan siquiera en un contexto general de reducción numérica de los procesos constitucionales de contenido competencial, como ha sucedido durante la VIII Legislatura. Contemplada aquella conflictividad desde la perspectiva que nos ofrecen los diversos ámbitos materiales en los que se ejerce la potestad pública que nos ha ocupado en estas líneas, destaca el acusado peso de las controversias suscitadas por las normas y resoluciones dictadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este hecho puede explicarse bien por la mayor resistencia de este ámbito de la organización administrativa estatal a adaptarse a las exigencias propias del Estado autonómico, bien por la necesidad de acotar diversos extremos de la doctrina constitucional en materias tales como la formación continua de trabajadores y empleados públicos o acción social y seguridad social.

Sea como fuere, parece necesario afrontar el reto de “pacificar” el ejercicio de la potestad subvencional. Una tarea que corresponde realizar tanto a las Administraciones territoriales como al Tribunal Constitucional.

Convendría, en este sentido, que se asumiera definitivamente que la gestión centralizada de las subvenciones es una excepción a la preferencia por la ejecución autonómica en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas ostentan un título competencial que les habilite al efecto. Dado ese carácter excepcional, sería preciso que se motivara suficientemente la exclusión de la territorialización por concurrir alguno de los supuestos habilitantes que ha venido definiendo el Tribunal Constitucional en su doctrina. Lo contrario sólo pone de manifiesto la resistencia a desprenderse de ámbitos o modos de intervención nada acordes con la definición del modelo competencial plasmado en el bloque de la constitucionalidad.

Con respecto al Tribunal Constitucional es cierto que su situación actual aconseja ser especialmente prudentes y tratar de recomponer el prestigio que había venido construyendo a lo largo de sus primeras décadas. Sin embargo, no es menos cierto que posiblemente coadyuve a ese objetivo general una mayor atención –que debiera comenzar en el proceso de selección de los integrantes de la institución– a los tradicionalmente denominados asuntos de competencia del Pleno: el control de la constitucionalidad de las leyes y la resolución de las controversias entre las instancias territoriales. No es evidente que la últi-

ma reforma de la LOTC sea suficiente para ello, pero es seguro que proporciona algunos instrumentos procesales que pueden ser empleados para que el Tribunal Constitucional controle de manera real y efectiva al único poder existente, el actual, y deje finalmente de revisar la acción de los poderes pretéritos. Por supuesto, una adecuada ordenación temática del trabajo del Pleno –y ahora también de las Salas– pudiera servir para acelerar la resolución de procesos que amenazan con eternizarse y, también, para evitar el inicio de otros nuevos en los que se reiteran viejos problemas que no demandan nuevas soluciones.

RESUMEN

El ejercicio de la potestad subvencional por las Administraciones Públicas ha sido fuente permanente de controversias competenciales de orden constitucional. La persistencia de la conflictividad en esta materia se aprecia con mayor fuerza en los momentos en los que se produce una disminución de la conflictividad general entre los entes territoriales (Estado y Comunidades Autónomas, en lo que aquí estrictamente interesa). Es el caso, sin ir más lejos, de la VIII Legislatura (2004-2008), en la cual la notable reducción general de controversias competenciales formalizadas ante el Tribunal Constitucional contrasta vivamente con el aumento de las referidas a las subvenciones públicas. En los últimos años han sobrevenido una serie de novedades legislativas en este ámbito que, no exentas de dudas de constitucionalidad ellas mismas, acaso puedan contribuir a reducir esa conflictividad. Para la consecución de este objetivo es precisa tanto la lealtad de las diversas Administraciones territoriales implicadas como la mejor utilización de los instrumentos procesales que el Tribunal Constitucional tiene a su disposición.

Palabras clave: subvenciones; poder de gasto; Tribunal Constitucional; estatutos de autonomía; conflictos de competencia.

RESUM

L'exercici de la potestat subvencional de les administracions públiques ha estat una font permanent de controvèrsies competencials d'ordre constitucional. La persistència de la conflictivitat en aquesta matèria s'aprecia amb més força en els moments en què hi ha una disminució de la conflictivitat general entre els ens territorials (Estat i comunitats autònomes, que és el que estrictament interessa). És el cas, sense anar més lluny, de la VIII legislatura (2004-2008), en la qual la notable reducció general de controvèrsies competencials formalitzades davant el Tribunal Constitucional contrasta vivament amb l'augment de les que fan referència a les subvencions públiques. Els darrers anys hi ha hagut una sèrie de novetats legislatives en aquest àmbit que, no exemptes de dubtes de constitucionalitat, potser podran contribuir a reduir aquesta conflictivitat. Per a la consecució d'aquest objectiu són necessaris tant la lleialtat de les diverses administracions territorials implicades com un millor ús dels instruments processals que el Tribunal Constitucional té a disposició seva.

Paraules clau: subvencions; poder de despesa; Tribunal Constitucional; estatuts d'autonomia; conflictes de competència.

ABSTRACT

The exercise of legal authority over subsidies by Public Authorities has been a permanent source of jurisdictional controversies on a constitutional scale. The persistence of conflicts relating to this is better understood at times when a decrease in the number of general conflicts between the Central Government and the Autonomous Communities occurs. To take an obvious example, this is true for the VIII Legislature (2004-2008), in which the notable reduction in the total number of jurisdictional controversies formally brought before the Constitutional Court is in stark contrast with the increased number of conflicts relating to public subsidies. In recent years several pieces of new legislation have been passed, themselves not exempt from questions regarding their constitutionality, which may contribute to reducing the number of these conflicts. For this objective to be achieved, it will be necessary both for the various involved regional governments to be loyal, and for the procedural instruments that the Constitutional Court has at its disposal to be better used.

Key words: subsidies; control of spending; Constitutional Court; Statutes of Autonomy; jurisdictional conflicts.