INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO
2005-2013

SUBVENCIONES

-Concepto:

-*Ex* SSTS 20-6-97 y 20-6-99: D.80/05

-Naturaleza jurídica.

-Como relación especial de sujeción: D.80/05

-Son expresión típica de la política de fomento de actividades en sectores en los que el ente subvencionante tiene competencias: D.103/08

-Competencias de la CAR en materia de subvenciones:

-La CAR tiene competencia para regular esta materia, con respeto a la legislación básica del Estado, conformada principalmente por los preceptos de tal carácter contenidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, DF Primera), así como en su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 887/2006 de 21 de julio (RGS, DF 1ª). D.36/13.

-No ofrece duda la existencia de **títulos competenciales** que habilitan a la CAR para legislar en materia de subvenciones. En el D.80/05, emitido con ocasión de la tramitación de que luego sería Decreto riojano 14/2006, de regulación de las subvenciones, afirmábamos que la CAR "*ostenta títulos competenciales, unos exclusivos y otros compartidos – bajo la fórmula de bases (estatales) y desarrollo (autonómico) -, para regular la materia"*. D.80/05, D.31/08, D.36/13

-En cuanto a las **competencias exclusivas**, la potestad de autoorganización, reconocida en los arts. 8.1.1 y 26 EAR'99, y, relacionado con la misma, el título estatutario referente a la regulación del "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la CAR" del art. 8.1.2 EAR'99 *"legitiman la competencia de la CAR, para que, dentro del respeto a los preceptos básicos que sobre el régimen jurídico de las subvenciones contiene la Ley estatal General de Subvenciones, pueda regular las particularidades, tanto organizativas como procedimentales, sobre la actividad administrativa de fomento, por medio de la concesión de subvenciones"*. D.36/13

-En lo que afecta a las **competencias compartidas**, la CAR tiene competencia para desarrollar la legislación básica del Estado sobre la materia, que debe normarse, pues, a través de la fórmula "bases más desarrollo". Así, señalábamos en nuestro D.80/05, con cita de la STC 13/1992 y del D.del Consejo de Estado de 26-6-03, que, en materia subvencional, *"entra en juego una competencia compartida con el Estado"* y que éste, en virtud del art. 149.1.18º CE, *"puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas (SS TC 32/1981, 227/1988 y 50/1999)*", de modo que, *"en lo tocante al régimen jurídico sustantivo y procedimental de las subvenciones y ayudas públicas",* el Estado tiene títulos competenciales para establecer *"la actual regulación unitaria y uniforme de un régimen jurídico propio y específico"* contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). D.36/13

-Sobre los **límites derivados de la Ley estatal General de Subvenciones (LGS)** es de señalar que *"el legislador estatal, respetuoso con el orden competencial propio de las CCAA, ha declarado el carácter parcialmente básico de la LGS, y así se manifiesta en su DF 1ª, que determina con exactitud qué preceptos gozan de tal carácter, que han de ser respetados por el desarrollo normativo de aquellas, en el ejercicio de sus títulos reconocidos constitucional y estatutariamente"*. Esta referencia a la DF 1ª LGS debe ser ampliada ahora a la DF 1ª del Reglamento General de Subvenciones (RGS), aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio, que también identifica cuáles de sus preceptos tienen carácter básico. D.36/13.

-Potestad de subvención:

-El régimen jurídico de la potestad subvencionadora es parcialmente básico: D.11/05 y D.80/05

-Ver Financiación autonómica, poder de gasto.
-Ver Competencias de la CAR (Subvenciones).

-Régimen jurídico:

-Normativa autonómica y competencias de la ADER al respecto: D.11/05 y D.80/05

-El rango de la normación autonómica:

-Es aconsejable que su regulación autonómica general se haga por norma con rango de ley ya que, si se hace por reglamento, la norma de cobertura será la Ley estatal de subvenciones, con la consiguiente minoración de autonomía política que ello supone: D.31/08, D.35/13, D.36/13.

-La norma reglamentaria autonómica podría apartarse de la Ley estatal que le sirve de cobertura en los aspectos que se refieran estrictamente a particularidades organizativas o procedimentales de la Administración de la Comunidad Autónoma, pero no establecer derechos ni obligaciones para los ciudadanos distintos de los establecidos en dicha Ley estatal, en la que estaría, en todo caso, establecido el régimen jurídico de las subvenciones en esa su vertiente externa y más relevante, que el reglamento autonómico sólo podría completar o desarrollar respetando lo dispuesto en la propia ley. D.35/13, D.36/13

-Si se opta por establecer el régimen jurídico en una norma meramente reglamentaria (como se hizo con el Decreto 15/2006, de 16 de febrero), se acepta como norma de cabecera la Ley estatal de Subvenciones, sometiéndose a sus prescripciones, lo cual es, por supuesto, posible y lícito; pero debe ser consciente la propia Comunidad Autónoma de que restringe la autonomía política que en este ámbito le corresponde, por lo que el Consejo estima preferible esperar a dotarse de una Ley autonómica de cobertura en la materia. D.35/13, D.36/13.

-El rango de ley formal de la norma reguladora de las subvenciones supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales,* sino también apartarse de la legislación del Estado salvo -naturalmente- en aquello que tenga carácter básico. D.36/13.

-La omisiones de la regulación autonómica en esta materia pueden completarse sin problemas acudiendo a los preceptos básicos de la legislación estatal, así como, en el ordenamiento jurídico riojano, al Decreto 14/2006, de 16 de febrero, de Régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR. D.36/13

-Las bases reguladoras de la subvención:

-Cualquiera sea la forma que adopten, las bases reguladoras pueden tener dos funciones esenciales: una, regular la concesión de la subvención (la subvención *in fieri*); y otra, regular la relación jurídica subvencional entre concedente y beneficiario, una vez constituida (la subvención *in facto esse*). D.36/13.

-El art. 65.3 RGS dispone que el el acto de concesión o el convenio tendrá el carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la LGS". D.36/13

-Naturalmente, esas "*bases reguladoras*" lo son de la relación jurídica subvencional, no de la concesión, que ya ha sido perfeccionada inmediatamente antes con "*el acto de concesión o el convenio"*; *así* resulta del art. 65.3 RGS que dispone que el acto o convenio de concesión determinará el objeto de la subvención, el crédito presupuestario y la

cuantía, plazo y modos de pago, la forma de justificación de la finalidad de la subvención, y la compatibilidad con otras subvenciones; en definitiva, aspectos todos ellos propios de la relación jurídica subvencional ya conformada. D.36/13.

-Publicidad:

-Aunque caben subvenciones directas instrumentadas mediante convenio, el Consejo, en aras a la necesaria publicidad y transparencia -principios rectores de la actividad subvencional- entiende que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones han de publicarse en el BOR, no tanto cuando "*revistan la forma de"* disposición general, sino cuando "*constituyan"* una disposición general en sentido material; esto es, cuando innoven el ordenamiento jurídico creando obligaciones y derechos y posiciones jurídicas para una pluralidad de destinatarios. D.36/13

-Beneficiarios:

-*Ex* LGS y Decreto 14/2006, de 16 de febrero, de Régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR, se extiende el concepto de beneficiario, en el caso de las personas jurídicas y siempre que así lo prevean las bases reguladoras, a *"los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero*" (art. 11.2 LGS y art. 11.2 Dto. 14/06); y "*a los miembros de la agrupación"* cuando los beneficiarios sean agrupaciones sin personalidad jurídica de personas físicas o jurídicas (arts. 11.3 LGS y 11.3 Dto 14/06). D.36/13.

-Efectos del silencio administrativo:

-Planteamiento del problema:

-El art. 25.5 LGS, que determina que el silencio administrativo habilita al interesado a tener por desestimada su petición, carece de carácter básico, por lo que, con ciertos límites, la normativa autonómica podría separarse de la estatal. D.36/13

-Sin embargo, las bases reguladoras de las subvenciones no pueden determinar libérrimamente el sentido del silencio en los procedimientos subvencionales, ya que tal cuestión está inevitablemente condicionada por las disposiciones dictadas por el Estado en materia de "*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas"* y de "*procedimiento administrativo común"* (art. 149.1.18º. Esas disposiciones, singularmente, son los arts. 43 y 44 LPAC. D.36/13

-En procedimientos subvencionales de oficio:

-Con arreglo al art. 44.1 LPAC, "*en los procedimientos iniciados de oficio"* de los que, además, *"pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo*". Pues bien, todos los procedimientos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se inician de oficio según dispone el art. 23.1 LGS. disposición legal que, si bien no tiene carácter básico (DF Primera), tampoco ha sido sustituida en la CAR por norma de igual rango que disponga otra cosa, e incluso el art. 23.1 del Decreto 14/2006 contiene una previsión idéntica a la del art. 23.1 LGS. Esto excluye *a radice* este tipo de procedimientos subvencionales de la posibilidad de concluir con actos estimatorios producidos por silencio, sin que las bases reguladoras de la subvención puedan disponer lo contrario. D.36/13

-En procedimientos de concesión directa de la subvención:

-En cuanto a los procedimientos de concesión directa regulados por el art. 22.2 LGS (y por el 22.2 Decreto 14/2006), en los dos primeros supuestos del art. 22.2 LGS, en rigor, la decisión de conceder la subvención a un sujeto determinado ya la ha adoptado el legislador (en la LPG, o en la Ley que obliga a la Administración a otorgar una concesión), de modo que, en cuanto a su procedimiento de concesión, estas subvenciones se regirán por su *"normativa reguladora"*(art. 22.2 a) o por "*el procedimiento de concesión que le resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa"* (art. 22.2 b) LGS). D.36/13

-*Ex* arts. 65.3 y 66.2 RGS se deduce que el convenio concesional de la subvención contiene las bases reguladoras de la relación jurídica subvencional, no de la previa concesión de la subvención, cuyo procedimiento será el regulado por la "*propia normativa"* a la que se refiere el art. 22.2 b) LGS. D.36/13

-En suma, en los supuestos de los aps. a) y b) del art. 22.2 LGS, es preciso recordar que el sentido del silencio administrativo en el procedimiento de concesión de la subvención no lo determinan las "bases reguladoras", sino, en todo caso, en el supuesto de subvenciones asignadas nominativamente en los Presupuestos, su "*normativa reguladora"* (art. 22.2.a) LGS y 65.1 RGS, básicos, por relación con el art. 65.2 RGS); y, en el de subvenciones cuya concesión impone a la Administración una norma de rango legal, "*dicha norma y (...) las demás de específica aplicación a la Administración correspondiente"* (arts. 22.2 b) y 66.1 RGS, básicos). D.36/13

-Incluso en el caso de las subvenciones concedidas ex art. 22.2 c) LGS (y 22.2 c) y 28 *quater* del Decreto 14/2006), las bases reguladoras han de regular, tanto el procedimiento de concesión, como la relación jurídica subvencional (de ahí que el art. 67.2 RGS prevea la aprobación de un

RD, cuyo contenido será el del art. 28.3 LGS, precepto cuyo apartado d), dispone que habrá de regular "*el procedimiento de concesión"* de este tipo de subvenciones), por lo que, en estos casos, aunque la concesión de la subvención sea directa, e incluso se otorgue a petición del interesado, tampoco las bases reguladoras pueden determinar libremente el contenido del silencio. D.36/13

En este punto, piénsese: i) que toda actividad subvencional tiene un inevitable límite presupuestario: el que resulta del crédito disponible para atender a las obligaciones económicas que de ella nacen para la Administración concedente; y ii) que el art. 43.1 LPAC, modificado por Ley 25/2009, tras afirmar que, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el silencio produce efecto un estimatorio, "*excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley, por razones imperiosas de interés general, o una norma de Derecho comunitario, establezcan lo contrario*", establece como excepción a aquellos procedimientos *"cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público",* circunstancia, sin duda, próxima a la que acontece en los procedimientos subvencionales, que tienen como consecuencia última la transferencia de fondos públicos al beneficiario de la subvención; y que hace cuando menos discutible que pueda atribuirse *in genere* sentido positivo al silencio administrativo en aquellos procedimientos subvencionales que comienzan a instancia del interesado. D.80/05, D.36/13.

-A estos efectos resulta ilustrativa la Exposición de Motivos de la Ley extremeña de Subvenciones 6/2011 –posterior a la reforma operada en la Ley 30/1992- que, incluso para supuestos de subvenciones en régimen de concesión directa mediante convocatoria abierta y a petición del interesado, razona que "*el sentido del silencio administrativo se considera negativo conforme al artículo 22.5, incluso para los supuestos de concesión directa a solicitud del interesado, al considerar que existen razones imperiosas de interés general derivadas de la aplicación de los principios y requisitos para conceder las subvenciones, en virtud de los cuales no procedería entender estimada por silencio la solicitud de subvenciones, pues es precisa la acreditación y aprobación previa del gasto que da lugar al derecho económico y la verificación del cumplimiento de los requisitos del beneficiario, para el reconocimiento de la concesión."*D.36/13

-Conclusión: efecto generalmente negativo del silencio administrativo en esta materia.

-En definitiva, un indeclinable principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el obligado respeto al contenido de los arts. 43 y 44 LPAC aconseja

entender: i) que, en los procedimientos de concurrencia competitiva, el silencio es negativo y legitima al interesado para entender desestimada su petición; ii) que, en los procedimientos de concesión directa regulados por los arts. 22.2 a) y b) LGS, hay que estar a las disposiciones legales que en cada caso regulen la concesión de la subvención; y iii) que la legislación ha de delimitar con la deseable precisión en qué concretos supuestos de los del art. 22.2 c) LGS se atribuye al silencio administrativo sentido estimatorio, en la medida en que en cualquier caso, la concesión de la subvención está inevitablemente sujeta a la existencia de disponibilidades presupuestarias.

-Pago a través de entidades colaboradoras:

-El Consejo de Estado en su D.2096/03, de 10 de julio, emitido en relación con el Anteproyecto de LGP recomendó que las órdenes de pago pudieran expedirse a favor de entidades colaboradoras de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, puesto que permite que el pago de subvenciones pueda hacerse a través de entidades colaboradoras. D.36/13.

-Reintegro.

-Reintegro proporcional en caso de incumplimiento parcial del fin subvencionado: D.11/05

-Procede el reintegro no sólo en los casos previstos en el art. 37 LGS, sino también en los contemplados como motivos de invalidez del acuerdo de concesión de la subvención- por el art. 36 LGS, que tiene carácter básico (DF 1ª) y que describe los supuestos de nulidad (apartado 1), anulabilidad (apartado 2), revisión de oficio así como declaración de lesividad y ulterior impugnación jurisdiccional del acuerdo de concesión de la subvención (apartado 3), concluyendo el apartado 4 que "*la declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas*." Por ello, el art. 37 LGS enumera supuestos en los que "*también procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora*". D.36/13

-Control financiero de las subvenciones de la UE:

-El control financiero de la Intervención General sobre las ayudas y subvenciones otorgadas por el Sector público autonómico y financiadas financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios ha de sujetarse al art. 45 LGS, como, en el Derecho autonómico comparado establece el art. 51 de la Ley extremeña 6/2011, D.36/13-

-Infracciones y sanciones:

-La tipificación en esta materia se contiene en los arts. 60 y ss LGS, incluyendo los criterios de graduación de las sanciones y la descripción de las mismas correlativa a cada tipo de infracción. D.36/13