

La projecció de la potestat subvencional sobre la distribució competencial

Anàlisi de la pràctica estatal

AIDA TORRES PÉREZ



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

LA PROYECCIÓN DE LA POTESTAD SUBVENCIONAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

75

LA PROYECCIÓN DE LA POTESTAD SUBVENCIONAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

Anàlisi de la pràctica estatal

Aida Torres Pérez



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA
2011

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Torres Pérez, Aida

La Projecció de la potestat subvencional sobre la distribució competencial :
anàlisi de la pràctica estatal. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 75)
Bibliografia

ISBN 9788439387602

I. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Institut
d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 75

1. Espanya. Tribunal Constitucional – Jurisprudència 2. Subvencions –
Dret i legislació – Espanya – Jurisprudència 3. Competència (Dret) –
Espanya – Comunitats autònomes – Jurisprudència
351.72(460-32)

L'IEA no s'identifica necessàriament amb les opinions dels autors d'aquest
llibre ni se'n responsabilitza, com tampoc ho fa de les dades o els docu-
ments externs que s'hi hagin incorporat.

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny de la coberta, no pot
ser reproduïda, emmagatzemada ni tramesa de cap manera ni per cap mitjà
sense l'autorització del titular del *copyright*.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).
Detall de motllura a l'estança que dona a la cantonada de la plaça de
Sant Miquel.

© **2011 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics**

Primera edició: juliol de 2011

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-8760-2

Dipòsit legal: B-29145-2011

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



Imprès en paper certificat FSC®

SUMARI

INTRODUCCIÓ.....	11
I. EL MARC CONSTITUCIONAL, ESTATUTARI I LEGISLATIU DE L'ACTIVITAT SUBVENCIONAL DE L'ESTAT	15
1. Marc constitucional i estatutari	17
2. Marc legislatiu.....	20
II. EL MARC JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL.....	25
1. Delimitació funcional: els supòsits establerts per la STC 13/1992.....	29
2. Títols competencials horitzontals.....	32
a. Article 149.1.13 CE: bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica	32
b. Article 149.1.1 CE: la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets constitucionals	33
3. Regulació de la finalitat i les condicions d'atorgament.....	36
a. Element formal	37
b. Element material	39
4. Regulació del procediment de tramitació.....	41
5. Gestió i territorialització	42
a. Instrument tecnicojurídic mitjançant el qual ha de realitzar-se la territorialització.....	43
b. Criteris per a la territorialització.....	44
c. Excepcions a la territorialització	45
6. Subvencions comunitàries.....	49
7. Efectes de les sentències del Tribunal Constitucional.....	53
III. ANÀLISI EMPÍRICA DE LA PRÀCTICA ESTATAL	55
1. Títol competencial invocat	57
a. Manca d'invocació de títol competencial	58
b. Invocació de títols horitzontals.....	59
2. Regulació de la finalitat i les condicions d'atorgament.....	68
3. Gestió i territorialització	76
a. La justificació de la manca de territorialització.....	77

b. El grau de centralització de la gestió	84
c · El condicionament a través de convenis de col·laboració ...	90
4. L'eficàcia de les sentències del Tribunal Constitucional.....	94
IV. VALORACIÓ CRÍTICA DE LA PRÀCTICA ESTATAL I LA JURISPRUDÈNCIA	
CONSTITUCIONAL	97
1. La manca de títol competencial habilitant i l'abús dels títols horitzontals.....	100
a. La manca de títol competencial específic	100
b. L'abús dels títols horitzontals	103
2. El condicionament excessiu de les subvencions	106
3. La penetració en la gestió i la manca de territorialització.....	108
4. La inconstitucionalitat sense nul·litat	111
V. CONCLUSIONS	113
BIBLIOGRAFIA	121

AGRAÏMENTS

Aquest llibre és el resultat del treball desenvolupat amb el suport econòmic d'una beca atorgada per l'Institut d'Estudis Autonòmics (Modalitat C: Beques per a la realització de treballs individuals, 2008).

Agraeixo a Carles Viver Pi-Sunyer la confiança dipositada i el suport al llarg del desenvolupament del treball, així com els seus comentaris incisius i suggerents. El meu agraïment s'estén a Miquel Àngel Cabellos i Mercè Corretja per les seves observacions encertades i per tota la seva ajuda.

Aquest treball no hauria estat possible sense la col·laboració en la recerca empírica de Míriam Beltran, Joan Solanes i Cristina Vila. La seva dedicació i el seu treball rigorós han estat admirables.

Agraeixo també als meus companys de l'àrea de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra per tota la seva disponibilitat i generositat acadèmica.

La força del meu pare ha estat i serà sempre el meu major impuls.

INTRODUCCIÓ

L'activitat de foment és essencial en els Estats socials moderns. El desenvolupament de les polítiques públiques requereix d'una gran inversió que de forma molt important s'instrumenta a través de subvencions, com succeeix, per exemple, en les matèries d'assistència social, educació, treball, o habitatge. L'exercici de l'activitat de foment planteja problemes específics en el marc d'un Estat compost, com l'espanyol, quan es projecta sobre matèries que són competència de les Comunitats Autònomes. Per això l'anomenada potestat subvencional ha donat lloc a una gran conflictivitat competencial.¹ D'altra banda, la rellevància d'aquesta forma del poder de despesa es posa de manifest en el fet que la darrera reforma estatutària a Catalunya, així com també a Andalusia i Aragó, s'ha ocupat de la regulació expressa de l'activitat de foment.

El concepte de subvenció amb el qual es treballarà la defineix com una aportació patrimonial de caràcter dinerari de fons públics a favor de tercers destinats a una determinada finalitat. Per tant, l'element definidor de la subvenció, ja sigui en la forma d'ajuts, beques o altres, és que està afectada a una finalitat determinada.² En concret, l'objecte d'anàlisi són les subvencions establertes per l'Estat i finançades amb fons estatals en matèries que són competència autonòmica, ja sigui exclusiva o compartida, destinades a particulars, ja siguin persones físiques o jurídiques. Ens referirem a aquestes subvencions amb la denominació de «subvencions condicionades», en la mesura que l'Estat condiciona els fons a l'assoliment d'una determinada finalitat i podria regular les condicions d'atorgament. En ocasions, respecte d'aquest tipus de subvencions, l'Estat assumeix també facultats de gestió.

-
- 1 Pomed Sánchez, L., «La potestad subvencional en el Estado autonómico», *REAF*, núm. 7, 2008, pp. 62-63, 74-75, en relació a la VIII legislatura indica com en un context general de reducció numèrica dels processos constitucionals de contingut competencial, el nombre de conflictes relacionats amb la potestat subvencional fins i tot augmenta.
 - 2 Fernández Farreres, G., «La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», a Hernández Lafuente, A. (coord.), *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pp. 165-167; Sesma Sánchez, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998.

En general, la subvenció, en destinar fons públics a una finalitat concreta, constitueix un instrument d'orientació de les polítiques públiques. La definició de les activitats, els potencials beneficiaris, les condicions per al'atorgament i els criteris de valoració per a l'assignació de fons públics són una manera d'incidir en la regulació de la matèria subvencionada. Per tant, quan l'Estat preveu subvencions en matèries de competència autonòmica, està en joc l'autonomia política de les Comunitats Autònomes. La capacitat de decisió autonòmica sobre àmbits materials de competència pròpia es pot veure menyscabada per l'exercici de la potestat subvencional de l'Estat a través de la prioritització d'objectius, l'establiment de les condicions d'atorgament o els criteris de valoració. Com s'ha posat de manifest, en general, els ens autonòmics es troben en una situació difícil davant mesures de foment de l'Estat central. D'una banda, no poden rebutjar els fons estatals, perquè llavors es trobarien en posició de desavantatge en relació a aquells que els acceptin i també davant els seus electors. De l'altra, si els accepten, es comprometen a aplicar-los a la finalitat i en les condicions establertes per l'Estat, la qual cosa implica una retallada de la seva capacitat per adoptar polítiques pròpies en l'àmbit material de què es tracti.³ Aquesta problemàtica no és privativa de l'Estat espanyol, sinó que és comú als ordenaments de tipus federal.

Al Canadà, durant més de cinquanta anys, el poder de despesa federal (*spending power*) ha estat un dels temes més controvertits en les relacions entre la federació i les províncies.⁴ El poder de despesa es vincula al procés de construcció federal. D'una banda, en la mesura que l'exercici del poder de despesa federal ha contribuït a la consolidació de l'Estat social al Canadà, ha promogut una identitat nacional comú. D'altra banda, sobretot des del Quebec, l'exercici del poder de despesa federal es considera una invasió de l'autonomia política, i una amenaça per a la pròpia identitat nacional.⁵ En concret, les subvencions condicionades han estat objecte d'un ampli debat, i la seva constitucionalitat ha estat qüestionada pels governs del Quebec, que les consideren un exercici de pur poder fiscal.⁶

3 Carrasco Durán, M., «Repercusión de los Estatutos de Autonomía en la actividad de fomento estatal», a Agudo Zamora, M., *El desarrollo del Estatuto de Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, p. 7.

4 Watts, R. L., *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Institute of Intergovernmental Relations, Ontario, 1999, pp. 1-6.

5 Telford, H., «The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying?», *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 33, 2003, pp. 23-24, 43-44.

6 *Ibidem*, p. 24.

També als Estats Units, el poder de despesa de la federació ha estat objecte de controvèrsia doctrinal i judicial al llarg del procés de construcció federal. En el moment fundacional es va posar de manifest el risc d'expansió del poder federal sota la clàusula constitucional que atorga al Congrés la facultat per a «imposar i recaptar contribucions, drets, impostos i arbitris; per a pagar els deutes i proveir per a la defensa comú i el benestar general dels Estats Units». La interpretació d'aquest article va ser objecte de polèmica entre Madison, que el vinculava a l'exercici dels poders expressament atribuïts, i Hamilton, que sostenia que aquesta clàusula atorgava un poder separat i diferent dels expressament enumerats.⁷ La interpretació judicial s'ha decantat pel segon, de manera que el poder de despesa no es considera vinculat als poders expressament enumerats, la qual cosa no significa que no estigui subjecte a límits.⁸ A la pràctica, no obstant, es reconeix un àmbit ampli d'actuació al govern federal, especialment a través de les subvencions condicionades,⁹ en perjudici de l'autonomia política dels Estats.¹⁰

La perspectiva d'anàlisi adoptada en aquest estudi és la del respecte a l'ordre competencial i l'autonomia política de les Comunitats Autònomes per a la gestió dels propis interessos. Tal com ha declarat reiteradament el Tribunal Constitucional (TC), la potestat subvencional no es pot convertir en un títol competencial autònom. En l'exercici de la facultat de despesa pública, l'Estat ha de respectar l'ordre competencial establert constitucionalment, així com en general l'autonomia política de les Comunitats Autònomes, és a dir, la seva capacitat de decisió per al desenvolupament de polítiques pròpies, d'acord amb les prioritats i necessitats definides per cadascun dels governs autonòmics i legitimades democràticament.¹¹

7 Monreal Ferrer, A., *La nación y los Estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, PPU, Barcelona, 1990, p. 72.

8 *Ibidem*, p. 72.

9 Rosenthal, A. J., «Conditional federal spending and the Constitution», *Stanford Law Review*, núm. 39, 1987.

10 Monreal Ferrer, A., *La nación y los Estados...* op. cit., pp. 80 i ss; Watts, *The Spending Power in Federal Systems...*, op. cit., pp. 12-13.

11 Per tant, ens centrarem en la perspectiva de l'autonomia política, diferent de l'autonomia financera, tot i que es troben vinculades. D'acord amb el principi d'autonomia financera, les Comunitats Autònomes han de poder disposar lliurement de fons per a poder decidir i realitzar els propis objectius polítics, econòmics i socials en l'àmbit de les seves competències. Medina Guerrero, M., «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *REDC*, núm. 12, 1992, p. 162.

El principal objectiu és desenvolupar una anàlisi empírica de la pràctica subvencional de l'Estat des del paràmetre dels criteris establerts per la jurisprudència constitucional per tal d'extreure conclusions sobre l'adequació d'aquesta pràctica i dels propis criteris jurisprudencials. En primer lloc, s'exposarà el marc constitucional, estatutari i legislatiu de l'activitat subvencional de l'Estat, fent especial esment de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), que de manera novadora regula l'activitat de foment des d'una perspectiva competencial. Val a dir que, amb caràcter general, el principal referent serà la Comunitat Autònoma de Catalunya i el seu Estatut. Catalunya ha estat una de les Comunitats més litigioses en aquesta matèria (capítol II). A continuació, es desenvoluparà una anàlisi profunda del marc jurisprudencial i dels criteris establerts pel TC per a delimitar les competències corresponents a l'Estat i les Comunitats Autònomes en relació a l'activitat de foment (capítol III). Tot seguit, a partir del paràmetre constitucional, es desenvoluparà una anàlisi empírica de la pràctica estatal, focalitzada en els anys 2007 i 2008 (capítol IV). A partir d'aquesta anàlisi es valorarà críticament el grau de respecte del marc constitucional, així com la idoneïtat dels propis criteris jurisprudencials, tant en la seva formulació teòrica, com en la seva aplicació pràctica (capítol V). Es conclourà amb algunes reflexions generals sobre la situació actual i les propostes de canvi per al futur (capítol VI).

I

EL MARC CONSTITUCIONAL, ESTATUTARI I LEGISLATIU DE L'ACTIVITAT SUBVENCIONAL DE L'ESTAT

1 · Marc constitucional i estatutari

Les subvencions no són un matèria competencial en sí mateixa i per tant la Constitució no les inclou en els llistats referents a la distribució competencial (art. 148.1 i 149.1 CE). En principi, els poders públics poden exercir l'acció administrativa de foment sobre les matèries de la seva competència.

Els Estatuts d'Autonomia aprovats inicialment tampoc van incloure les subvencions en el repartiment competencial.¹² Però aquesta situació ha canviat a partir de les recents reformes estatutàries iniciades amb l'EAC. La importància de l'activitat de foment per a la distribució competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes es posa de manifest amb la reforma de l'EAC.¹³ L'article 114 EAC, titulat «activitat de foment», estableix els poders que corresponen a la Generalitat sobre les subvencions estatals i comunitàries, en funció del tipus de competència que tingui atribuïda sobre la matèria subvencionada. Aquest article ha estat reproduït pràcticament en els mateixos termes per la reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia (art. 45) i d'Aragó (art. 79).¹⁴ L'article 86 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears realitza una genèrica atribució a aquesta Comunitat Autònoma de l'activitat de foment en matèries de la seva competència, sens perjudici de l'activitat que correspongui a l'Estat.¹⁵ La nostra anàlisi se centrarà en l'article 114 EAC.

En el seu primer apartat, es constata que correspon a la Generalitat l'exercici de l'activitat de foment sobre les matèries de la seva competència amb càrrec a fons propis.¹⁶ En els apartats següents, es concreten les

¹² En alguns Estatuts, les subvencions rebien la consideració de font de finançament autonòmic, com ara a l'article 44.11 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el 44.11 del de Galícia, o el 56.11 del d'Andalusia. Veure Pomed Sánchez, «La potestad subvencional...», op. cit., p. 40.

¹³ LO 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

¹⁴ LO 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia; LO 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó.

¹⁵ LO 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

¹⁶ Curiosament, Andalusia i Aragó afegeixen que aquesta facultat s'exercirà «regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento». Com bé adverteix Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., p. 20, si es tracta de mesures establertes per les Comunitats Autònomes amb càrrec a fons propis, no té sentit atribuir a la CA el «desenvolupament» dels objectius i requisits perquè l'Estat no els pot establir.

funcions que corresponen a la Generalitat en l'exercici de l'activitat de foment, segons el tipus de competència que ostenti sobre la matèria afectada. S'especifica que aquest repartiment competencial es projecta tant sobre les subvencions estatals, com les comunitàries europees territorialitzables.

En el cas de matèries de *competència exclusiva*, correspon a la Generalitat (art. 114.2):

- especificació dels objectius
- regulació de les condicions d'atorgament
- regulació de la gestió, incloent la tramitació i la concessió

En el cas de matèries de *competència compartida*, correspon a la Generalitat (art. 114.3):

- precisar normativament els objectius
- completar la regulació de les condicions d'atorgament
- tota la gestió, incloent la tramitació i la concessió

En el cas de matèries de *competència executiva*, correspon a la Generalitat (art. 114.4):

- la gestió de les subvencions, incloent la tramitació i la concessió

Per tant, la regulació estatutària ha incorporat a grans trets la jurisprudència constitucional en la matèria, que vincula la capacitat de foment al tipus de competència que es tingui sobre la matèria subvencionada.

D'altra banda, la major novetat es troba a l'apartat 5 de l'article 114, que estableix que la Generalitat «participa en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries europees. Així mateix, participa, en els termes que fixi l'Estat, en la gestió i la tramitació d'aquestes subvencions». Així doncs, es preveuen dos tipus de participació: en primer lloc, en la decisió sobre si una subvenció és territorialitzable o no. Aquesta decisió és de gran importància perquè determina que la Generalitat pugui disposar dels fons i pugui exercir lliurement les competències executives corresponents sobre una determinada matèria. Per contra, si la subvenció es considera no territorialitzable, malgrat que recaigui en una matèria de competència autonòmica, l'Estat no distribuirà els fons i assumirà competències de gestió. En segon lloc, malgrat que la subvenció

es consideri no territorialitzable, es preveu que la Generalitat pugui participar en la gestió i tramitació, d'acord amb els termes que estableixi l'Estat.

Aquest apartat de l'article 114 va ser impugnat pel recurs d'inconstitucionalitat presentat per 99 Diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés contra la reforma de l'EAC.¹⁷ En el recurs s'admet que els apartats de l'1 al 4 segueixen els criteris establerts per la STC 13/1992, però es considera que l'apartat 5 envaeix competències estatals. S'argumenta que l'EAC imposa taxativament la participació de l'Estat en la decisió sobre el caràcter no territorialitzable de la subvenció, que és una decisió que correspon prendre a l'Estat. A més a més, s'argumenta que s'imposa la participació de la Generalitat en la gestió i tramitació de les subvencions no territorialitzables, que precisament es caracteritzen perquè la gestió correspon a l'Estat. Malgrat que en aquest segon cas el text estatutari afegeixi la clàusula «en els termes que fixi l'Estat», i que, segons s'argumenta, la interferència estatutària en l'exercici de la competència estatal queda més atenuada, no es considera suficient per a descartar la seva inconstitucionalitat perquè s'imposa necessàriament aquesta participació.

Val a dir que la reforma dels Estatuts d'Autonomia d'Andalusia i Aragó (articles 45.3 i 79.3, respectivament)¹⁸ també ha previst la participació de la Comunitat Autònoma en la decisió sobre el caràcter territorialitzable de la subvenció i en la seva gestió i tramitació, sense que els articles respectius hagin estat impugnats. A diferència de l'EAC, la clàusula «en els termes que fixi l'Estat» es projecta no només sobre la participació en la gestió i tramitació, sinó també sobre la participació en la decisió sobre el caràcter no territorialitzable de la subvenció. Ara bé, si, segons el recurs interposat, la inclusió d'aquesta clàusula no salva la constitucionalitat del precepte, resulta incoherent que en el cas de Catalunya s'hagi recorregut i en els altres dos no.¹⁹

De totes maneres, la recent sentència del TC sobre l'EAC ha avalat la constitucionalitat d'aquest precepte (STC 31/2010, FJ 56). Considerem que el reconeixement estatutari de la participació en la decisió sobre el caràcter territorialitzable de les subvencions és benvingut, perquè, tal com s'analitzarà, l'adequat exercici de les competències autonòmiques depèn

¹⁷ Recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006.

¹⁸ El text d'ambdós és idèntic: «La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación».

¹⁹ Pomed Sánchez, «La potestad subvencional...», op. cit., pp. 61-62.

en gran mesura de la decisió sobre la territorialització de les subvencions. Aquesta participació podria també contribuir a reduir la conflictivitat entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.²⁰

Per últim, la reforma estatutària també s'ha referit de manera expressa a les subvencions procedents de la UE a l'article 190 EAC. Aquest article estableix que correspon a la Generalitat la gestió dels fons europeus en matèries de la seva competència, en els termes establerts als articles 114 i 210 EAC. En puritat, aquest article és redundant perquè la funció de gestió ja es deriva de l'article 114 EAC. No obstant, s'ha volgut fer una referència específica a la gestió de fons europeus en el Capítol II, que regula les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, precisament per posar èmfasi en la necessitat de què la pràctica estatal respecti la gestió dels fons europeus per les Comunitats Autònomes en matèries de la seva competència.

2 · Marc legislatiu

La regulació de les subvencions a nivell estatal ha estat durant molt de temps fragmentària. El marc normatiu general va ser establert pels articles 81 i 82 del Reial Decret Legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre, pel qual s'aprovà el Text Refós de la Llei General Pressupostària (TRLGP), en la redacció donada per la Llei 31/1990, de 27 de desembre de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1991, modificada després per l'article 135.3 de la Llei 3/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social. La subvenció quedava definida com a: «Tota disposició gratuïta de fons públics realitzada per l'Estat o els seus Organismes autònoms a favor de persones o Entitats públiques o privades, per a fomentar una activitat d'utilitat o interès social o per a promoure la consecució d'una finalitat pública».²¹ El Reial Decret 2225/1993, de 17 de desembre, va regular el procediment per a l'atorgament de les subvencions públiques. Aquest règim només era aplicable a les subvencions la gestió de les quals correspongués en la seva totalitat a l'Estat.²² El TRLGP va ser de-

²⁰ Ibídem, p. 62.

²¹ Per a una anàlisi d'aquest concepte, veure Arranz Sainz, A., *La gestión de subvenciones. Perspectiva jurídica de su concesión y disfrute*, Tribuna, Madrid, 1996, pp. 18-23.

²² Fernández Farreres G., «Presentación», a Fernández Farreres, G. (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, CGPJ, Madrid, 2007, pp. 17-20, sobre la història legislativa que ha precedit l'aprovació de la LGS.

rogat per la Llei 47/2003, de 26 de novembre, General Pressupostària (LGP).

Amb la pretensió d'establir una regulació general de l'activitat subvencional, al 2003 es va aprovar la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions (LGS), desenvolupada pel Reial Decret 8887/2006, de 21 de juliol.²³ La LGS va derogar expressament els articles 81 i 82 del TRLGP. Només és d'aplicació directa en la seva integritat a l'activitat subvencional de l'administració general de l'Estat i els seus òrgans instrumentals. Pel que fa a les administracions autonòmiques i locals, només és aplicable directament en les seves disposicions bàsiques. Fernández Farreres constata l'esforç del legislador estatal per a atribuir caràcter bàsic al major nombre possible d'articles, amb el risc d'incórrer en algunes extralimitacions competencials.²⁴ Els títols competencials al·legats per aprovar la LGS són les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), la Hisenda general i Deute de l'Estat (art. 149.1.14 CE), i les bases i règim jurídic de les Administracions públiques i el procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE). Pomed Sánchez s'ha mostrat molt crític amb els títols competencials al·legats per l'Estat per a justificar el caràcter bàsic de gran part dels preceptes inclosos en la LGS.²⁵ De fet, la LGS ha estat objecte de dos recursos d'inconstitucionalitat plantejats pel Govern d'Aragó i el Parlament de Catalunya.²⁶

El marc legislatiu de les Comunitats Autònomes es caracteritza per la seva heterogeneïtat. Mentre algunes Comunitats Autònomes han regulat exhaustivament les subvencions públiques concedides per les administracions autonòmiques, d'altres només ho han fet de manera puntual a través de les seves lleis pressupostàries. Amb posterioritat a la LGS, algunes Comunitats Autònomes han aprovat normatives generals sobre subvencions (com Balears, Navarra, Múrcia, la Rioja i Cantàbria); d'altres s'han limitat a introduir modificacions a normes prèviament existents (Madrid,

²³ Pascual García, J., *Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Ley 38/2003 General de Subvenciones*, BOE, Madrid, 2004.

²⁴ Fernández Farreres, «Presentación», op. cit., p. 20.

²⁵ Pomed Sánchez, L., «Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones», a Fernández Farreres, G.(dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, CGPJ, Madrid, 2007, pp. 293-295, conclou afirmant que: «El legislador estatal parece haberse inventado una inexistente competencia en materia de subvenciones». També, Pomed Sánchez, «La potestad subvencional...», op. cit., pp. 57-59.

²⁶ Recursos d'inconstitucionalitat núm. 931-2004 i núm. 964-2004, respectivament.

Catalunya, Andalusia, Galícia, Extremadura, Aragó i Astúries); mentre que un tercer grup no ha modificat la seva legislació (País Basc, País Valencià, Canàries, Castella la Manxa, Castella i Lleó).²⁷

Pel que fa a la regulació de les subvencions en matèries de competència autonòmica, l'article clau és el 86 de la LGP. En primer lloc, estableix la necessitat de distribuir territorialment els fons destinats a matèries de competència autonòmica. En segon lloc, aquest article va consagrar normativament la jurisprudència establerta a la STC 13/1992 en relació als supòsits excepcionals en els quals està justificada la no territorialització dels fons i la seva gestió centralitzada. L'article 86.1 LGP estableix:

Los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las comunidades autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, *habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales comunidades autónomas*, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de otorgamiento de las subvenciones, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 de este artículo.

En ningún caso serán objeto de distribución territorial los créditos que deban gestionarse por un órgano de la Administración General del Estado u organismo de ella dependiente para asegurar la plena efectividad de los mismos dentro de la ordenación básica del sector, garantizar idénticas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector (cursiva pròpia).

Els motius que poden justificar la no territorialització dels fons tenen un caràcter genèric i vague. La seva amplitud atorga a l'Estat una gran flexibilitat d'actuació. Davant la manca de regulació legislativa, el TC havia establert els criteris generals que podrien justificar una gestió centralitzada dels fons destinats a matèries de competència autonòmica. El

²⁷ Carlón Ruiz, M., González Botija, F., «La ordenación autonómica de las subvenciones», a Fernández Farreres, G. (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, CGPJ, Madrid, 2007.

TC, com a òrgan judicial al qual correspon decidir sobre la constitucionalitat de les lleis, està limitat en la seva activitat de «creació normativa». La regulació legislativa d'aquests supòsits oferia l'oportunitat de concretar-los i contribuir a una major seguretat jurídica en aquest àmbit, delimitant clarament els casos en els quals l'Estat està legitimat per centralitzar la gestió. Ara bé, el legislador es va limitar a reproduir la jurisprudència constitucional.

II

EL MARC JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL

La pretensió d'aquest capítol no és desenvolupar una anàlisi exhaustiva de la jurisprudència constitucional en matèria de subvencions, sinó identificar els principals criteris utilitzats pel TC per a determinar l'àmbit d'acció estatal constitucionalment admissible en l'exercici de l'activitat de foment quan aquesta es projecta sobre matèries de competència autonòmica. A partir de la identificació d'aquests criteris, en el capítol següent s'analitzarà la pràctica estatal des del paràmetre constitucional.

En primer lloc, en termes generals, el TC ha reiterat que la potestat subvencional no és un títol competencial:

La subvención *no es un concepto que delimite competencias*, ni el sólo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (STC 13/1992, FJ 4, cursiva pròpia).

A la vegada, el TC reconeix que l'Estat pot assignar subvencions a qualsevol finalitat, independentment de quina sigui la matèria afectada, sobre la base del seu poder de despesa. Aquest poder es fonamenta en la sobirania financera de l'Estat:

[E]l 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 atribuyen 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* (STC 13/1992, FJ 7, cursiva pròpia).

Ara bé, en l'exercici del seu poder de despesa, l'Estat ha de respectar l'ordre competencial establert:

No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 13/1992, FJ 6, cursiva pròpia).

La reproducció d'aquests fragments, tots ells extrets de la STC 13/1992, posa de manifest l'ambivalència de la posició del TC. A la vegada que sosté que la subvenció no és un títol competencial autònom, admet que l'Estat pugui fer ús de la seva potestat de despesa per assignar fons a qualsevol finalitat, independentment del repartiment competencial de matèries. L'exigència que estableix el TC és que en l'exercici d'aquesta potestat de despesa, l'Estat haurà de respectar l'ordre competencial i l'autonomia política i financera de les Comunitats Autònomes, de manera que el poder de despesa de l'Estat no esdevingui una forma de condicionar l'exercici de competències autonòmiques.

A més a més, el TC distingeix entre la capacitat de despesa de l'Estat i de les Comunitats Autònomes. A diferència del que succeeix amb les Comunitats Autònomes, el poder de despesa de l'Estat no està necessàriament vinculat al repartiment competencial,²⁸ i això explica que l'Estat pugui assignar fons a qualsevol finalitat, encara que es tracti d'una matèria de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes. Que el poder de despesa de l'Estat no estigui limitat per les matèries de l'article 149.1 CE, no vol dir que no tingui límits.²⁹ Per tant, l'Estat és lliure per a determinar el destí dels fons públics, però en la realització d'aquesta despesa haurà de respectar l'ordre competencial. En resum, la potestat de despesa estatal no està limitada per la distribució material de competències, però resta subjecte a la distribució funcional del poder.

Al Canadà, la constitucionalitat d'un poder de despesa federal universal, és a dir, en àmbits materials sobre els quals l'Estat federal no té compe-

²⁸ Tal com indica Ramallo Massanet, J., «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 39, 1993, pp. 46-47, existeix una assimetria entre la potestat de despesa estatal i l'autonòmica, ja que la primera està vinculada al propi àmbit competencial, mentre que la segona no.

²⁹ *Ibidem*, p. 46.

tències, és fortament controvertida.³⁰ Tot i que alguns autors han intentat trobar un fonament a aquest poder de despesa en el text constitucional, d'altres consideren aquests arguments poc convincents.³¹ La Cort Suprema ha admès que el poder federal de despesa té un abast més ampli que el poder legislatiu federal, però no ha establert clarament els seus límits.³² Des del Quebec no s'ha reconegut la legitimitat constitucional d'un poder general de despesa ja que es considera que erosiona la seva autonomia política.³³

1 · Delimitació funcional: els supòsits establerts per la STC 13/1992

Amb caràcter general, el principal criteri per a determinar l'extensió de la capacitat d'actuació de l'Estat en ús de la seva potestat subvencional és el tipus de competència funcional que l'Estat i les Comunitats Autònomes tinguin atribuïda sobre la matèria subvencionada.

La doctrina establerta per la STC 13/1992 és el principal referent per a la delimitació competencial de l'activitat de foment. Es distingeixen diversos supòsits, als quals es vinculen diferents conseqüències jurídiques:

a) *Supòsit: Competència exclusiva* de la Comunitat Autònoma i que l'Estat **no invoqui cap títol competencial**.

Conseqüència jurídica: La **determinació de la finalitat** dels fons per part de l'Estat només pot fer-se de manera **genèrica o global**, per sectors o subsectors sencers d'una activitat.

Fons: Els fons han d'integrar-se com un recurs de la Hisenda autonòmica, establint-se en els Pressupostos Generals de l'Estat com a transferències corrents o de capital de les Comunitats Autònomes, de manera que l'assignació de fons quedi **territorialitzada**, si és possible, en els mateixos Pressupostos Generals.

30 Adam, M-A., «Fiscal Federalism and the Future of Canada: Can Section 94 of the Constitution Act, 1867, be an Alternative to the Spending Power?», in Allan, J. R., Courchene, T. J., Leuprecht, C., *Transitions. Fiscal and Political Federalism in an Era of Change*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 2007, pp. 299-304.

31 Telford, «The Federal Spending Power in Canada...», op. cit., pp. 25-26.

32 Watts, «The Spending Power in Federal Systems...», op. cit., p. 1; Telford, «The Federal Spending Power in Canada...», op. cit., pp. 27-28.

33 Ibidem, p. 27; Noël, A., «Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada», *REAF*, núm. 7, 2008, pp. 28-32.

b) *Supòsit (doble): Títol competencial genèric de l'Estat* que es superposa a la competència de les Comunitats Autònomes, encara que aquesta es qualifiqui com a **exclusiva**; o competència de l'Estat sobre les **bases o coordinació general d'un sector o matèria**, corresponent a les Comunitats Autònomes les competències de **desenvolupament normatiu i execució**.

Conseqüència jurídica: L'Estat pot **especificar el destí i regular les condicions essencials d'atorgament fins allà on permeti la seva competència** genèrica, bàsica o de coordinació. Cal sempre deixar un **marge a les Comunitats Autònomes per concretar** amb major detall l'afectació o **destí**, o, com a mínim, per a **desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament** dels ajuts i la seva tramitació. La **gestió** d'aquests fons correspon a les Comunitats Autònomes de manera que, per regla general, no poden consignar-se en favor d'un òrgan de l'administració de l'Estat o un organisme intermediari d'aquesta.

Fons: Són partides que han de **territorialitzar-se** en els propis Pressupostos Generals de l'Estat, si és possible, o en un moment immediatament posterior, mitjançant normes que fixin criteris objectius de repartiment o mitjançant convenis de col·laboració ajustats als principis constitucionals i a l'ordre de distribució de competències.

c) *Supòsit: Competència legislativa de l'Estat i competència executiva de la Comunitat Autònoma.*

Conseqüència jurídica: L'Estat pot estendre's en la **regulació de detall respecte el destí, condicions i tramitació de les subvencions**, respectant la potestat autonòmica d'**autoorganització dels serveis**.

d) El quart supòsit estableix els criteris que poden justificar la **gestió centralitzada** per part de l'Estat i la **manca de territorialització dels fons**.

Supòsit: Que l'Estat ostenti algun **títol competencial, genèric o específic**, sobre una matèria, i es donin les **circumstàncies** següents: que resulti imprescindible per a garantir la **plena efectivitat** de les mesures dins de l'ordenació bàsica del sector, i per a garantir les **mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi** per part dels potencials destinataris en tot el territori nacional, evitant al mateix temps que es sobrepassi la **quantia global** dels fons estatals destinats al sector.

Conseqüència jurídica: Les subvencions poden ser **gestionades**, excepcionalment, per un òrgan de l'Administració de l'Estat o organisme dependent d'aquesta, amb la conseqüent consignació **centralitzada** de les partides pressupostàries als Pressupostos Generals de l'Estat.

Per tant, el repartiment de funcions, segons el tipus de competència, que es deriva de la STC 13/1992, FJ 8, queda configurat de la manera següent:

		a) Estat: cap títol CA: competència exclusiva	b-1) Estat: títol genèric CA: competència exclusiva	b-2) Estat: bases o coordinació CA: desenvol. legislatiu i execució	c) Estat: compet. legislativa CA: competència executiva
Regulació finalitat	Estat	Genèrica o global per sectors	Especificar	Especificar	X
	CA	Especificar Concretar	Concretar	Concretar	
Regulació condicions	Estat		Limitada	Limitada	X
	CA	X	Desenvolupar i complementar	Desenvolupar i complementar	
Regulació tramitació	Estat				X
	CA	X	X	X	Autoorganit- zació serveis
Gestió	Estat				
	CA	X	X	X	X

Cal distingir dues grans formes d'actuació dels poders públics sobre les subvencions: la **regulació** i la **gestió**. Les creus de la taula indiquen que la capacitat d'actuació en aquell àmbit és plena.

En l'àmbit de la regulació normativa és on es produeix el major repartiment de funcions entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. Cal distingir entre la regulació de la finalitat i les condicions, d'una banda, i la regulació de la tramitació, de l'altra. La capacitat de l'Estat per a regular la finalitat i les condicions essencials d'atorgament varia en els diversos supòsits identificats.

Pel que fa a la gestió, per regla general correspon sempre a les Comunitats Autònomes. Per tant, l'Estat ha de territorialitzar l'ajut per habilitar la gestió autonòmica, que inclou la tramitació i la concessió de les subvencions. La gestió centralitzada només es justifica, de manera excepcional en els supòsits previstos en l'apartat d) del FJ 8 de la STC 13/1992. El TC estableix que la seva procedència haurà d'aparèixer raonablement justificada, però també admet que pugui deduir-se sense esforç de la naturalesa i el contingut de la mesura de foment que es tracti.

2 · Títols competencials horitzontals

Encara que l'Estat no invoqui cap títol competencial sobre una matèria, el TC ha admès que pugui establir mesures de foment. En aquest cas, només en podria determinar la finalitat de manera genèrica o global, d'acord amb el supòsit a). Ara bé, a la pràctica, aquest supòsit no ha tingut cap virtualitat perquè el TC ha reconegut de manera àmplia la possibilitat d'al·legar títols competencials horitzontals o genèrics en matèries de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes per a legitimar l'activitat subvencional de l'Estat,³⁴ situant-nos en el supòsit b-1). El salt del supòsit a) al b-1) és molt rellevant des de la perspectiva de la capacitat d'actuació estatal. Mentre que en el supòsit a) l'Estat només pot establir la finalitat de manera genèrica o global; en el supòsit b) la seva capacitat de regulació s'amplia, i inclou també les condicions essencials d'atorgament.

En general, els títols competencials que han permès la concessió de subvencions condicionades en matèries exclusives de les Comunitats Autònomes són els denominats «títols horitzontals» dels articles 149.1.13 i 149.1.1 CE.

a · Article 149.1.13 CE: bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica

El TC admet expressament que l'article 149.1.13 CE, com a títol competencial genèric, pugui sobreposar-se a competències exclusives de les

³⁴ Pomed Sánchez, «Jurisprudencia constitucional...», op. cit., indica que aquest supòsit no ha servit de ratio decidendi en cap resolució posterior a la STC 13/1992 perquè l'Estat sempre invoca, com a mínim, un títol genèric.

Comunitats Autònomes (STC 13/1992, FJ 8 b). A la vegada, el TC ha sostingut que aquesta competència estatal no pot estendre's a qualsevol activitat amb incidència econòmica, perquè això significaria buidar de contingut les competències autonòmiques. Cal que la mesura o regulació tingui una «incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (STC 21/1999).³⁵ No obstant, a la pràctica, la jurisprudència constitucional ha fet una lectura àmplia d'aquest article,³⁶ que s'ha convertit en un dels principals factors de centralització de la regulació de les mesures de foment.³⁷

Així, el TC ha admès la invocació de l'article 149.1.13 CE per a la regulació de subvencions en matèries de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes, com ara l'agricultura i la ramaderia (STC 144/1985, STC 213/1994, STC 79/1992, STC 70/1997, 95/2001); o l'habitatge (STC 59/1995).³⁸

b · Article 149.1.1 CE: la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets constitucionals

També l'article 149.1.1 CE ha estat invocat per l'Estat per justificar la seva capacitat de despesa en matèries de competència autonòmica. En

³⁵ D'acord amb la STC 95/1986, aquesta clàusula dóna cobertura a: «[L]as normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector».

³⁶ Monreal Ferrer, A., *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre les subvencions condicionades*, IEA, Barcelona, 1991, pp. 76-78; Peñuelas Rexach, L., «Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación de la actividad económica», *REDF*, núm. 72, 1991.

³⁷ Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., p. 11.

³⁸ STC 59/1995, FJ 4: «*Que el sector de la vivienda y, más concretamente, dentro del mismo, la actividad promocional pueden enmarcarse dentro de las facultades de dirección general de la economía que al Estado atañen en virtud del art. 149.1.13 C.E.*», es una afirmació que este Tribunal ha tenido ya la oportunidad de fundamentar en la STC 152/1988. Como se dijo en aquella ocasión, *su conexión con la política económica general puede quedar suficientemente justificada* 'en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo' [...], encontrándose, por tanto, justificada la regulación estatal de los correspondientes instrumentos de financiación cuando se trate con ello de 'asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable'» (cursiva pròpia).

la STC 13/1992, el TC reconeix una gran amplitud a l'article 149.1.1 CE, en la mesura que habilita a l'Estat a utilitzar el seu poder subvencional per donar compliment a la clàusula de transformació social de l'article 9.2 CE, que incorpora un mandat als poders públics de promoció de la igualtat. La connexió entre els articles 149.1.1 i 9.2 CE en aquest àmbit és especialment problemàtica per la seva potencial *vis expansiva*:³⁹

También las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponden prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene (STC 13/1992, FJ 7).

En el FJ 14, el TC analitza la impugnació de pensions assistencials, davant l'al·legació de vulneració de la competència exclusiva autonòmica en matèria d'assistència social. El TC argumenta:

La inexistencia de un título competencial basado en el «poder de gastar» no impide al Estado el ejercicio de toda acción social o económica mediante la vía subvencional canalizando sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares, para lo que puede estar legitimado constitucionalmente por virtud de otros títulos competenciales en razón a la función a la que el Estado —junto a los demás Poderes Públicos— viene compelido por el art. 9.2 CE de promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra, reafirmando la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 CE). Máxime cuando se trata, como es aquí el caso, de medidas presenciales tendentes a asegurar un «mínimo vital» para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida, lo que se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el art. 149.1.1 atribuye al Estado como competencia exclusiva (STC 13/1992, FJ 14).

³⁹ Veure l'anàlisi de Cabellos Espiérrez, M. A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 55-70.

Per tant, el TC reconeix a l'Estat la capacitat d'adoptar mesures prestacionals en garantia d'un «mínim vital» per a tots els ciutadans que garanteixi la «uniformitat de les condicions de vida», en exercici de la seva potestat per regular les condicions bàsiques de la igualtat de tots els espanyols (art. 149.1.1 CE). A continuació, el TC conclou que la capacitat normativa en matèria de pensions assistencials es recolza en l'article 149.1.1 CE, en connexió amb l'article 50 CE, que estableix que els poders públics garantiran, mitjançant pensions adequades i periòdicament actualitzades, la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat. D'acord amb el TC, ambdós articles habiliten a l'Estat a establir normativament els principis bàsics que garanteixin la igualtat dels ciutadans en les posicions jurídiques fonamentals, garantint en aquest cas una pensió assistencial mínima i idèntica per a tots.⁴⁰ Pel que fa a les competències d'execució i gestió, la mateixa sentència limita l'abast de l'article 149.1.1 CE. Els fons pressupostaris hauran de distribuir-se entre totes les Comunitats Autònomes per permetre la gestió autonòmica.

Posteriorment, el TC ha restringit l'amplitud reconeguda a l'article 149.1.1 CE. En ocasions, el TC ha rebutjat l'al·legació de l'article 149.1.1 CE en favor d'un títol competencial més específic. A més a més, la regulació de les condicions bàsiques només dóna cobertura al «contingut primari del dret» i a la garantia de les «posicions jurídiques fonamentals» relatives al mateix, malgrat les dificultats per a interpretar aquestes clàusules. El TC ha reiterat que l'article 149.1.1 CE no pot ser entès com una prohibició de divergència autonòmica. Efectivament, a la STC 212/2005, seguint la STC 188/2001, el TC exclou l'aplicació de l'article 149.1.1 CE a ajuts d'educació especial. Afirmar que el títol competencial més adient és el de l'article 149.1.30 CE per la seva major especificitat, i que atorga poders a l'Estat per establir les normes bàsiques de desenvolupament del dret a l'educació.⁴¹

40 Beltrán Aguirre, J., «El sistema de subvenciones estatales centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de Febrero», *RVAP*, núm. 34, 1992, p. 277, considera que la connexió entre els articles 50 i 149.1.1 CE és equívoca perquè atorga a l'article 149.1.1 CE una força expansiva que no té.

41 STC 212/2005, FJ 5: «Mientras que la regla 1 del art. 149.1 CE se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, el art. 149.1.30 CE, lo hace, de modo específico, sobre el derecho a la educación. De aquí que sea esta última regla competencial la que, en primer término, resulta aplicable al caso que ahora examinamos, pues aparece plenamente justificado que dichas becas, configuradas por el legislador orgánico como un elemento central para la garantía del derecho a la educación, sin mayor precisión normativa, sean reguladas de modo complementario por la normativa básica que le está atribuida al Estado para garantizar, precisamente, ese derecho».

En l'anàlisi que es fa de l'article 149.1.1 CE a la STC 188/2001 (FJ 6), sobre beques i ajuts a l'estudi de caràcter general per a estudis universitaris i mitjans, el TC argumenta que les Ordres impugnades no regulaven les dites «condicions bàsiques». No es pot considerar «contingut primari» del dret a l'educació cap dels elements substantius que delimiten l'accés a les beques, com els estudis objecte de la beca, els tipus o quantia dels ajuts, els requisits econòmics i acadèmics, ni els sistemes de baremació. Cal distingir, d'una banda, entre els «elements generals que conformen el dret a obtenir una beca», que tindrien cobertura sota l'article 149.1.1 CE; i de l'altra «els criteris de política educativa que instrumenten conjunturalment l'accés» a les mateixes. A més a més, cap d'aquests elements pot considerar-se inclòs en l'àmbit de les «posicions jurídiques fonamentals» que delimiten el dret a l'educació, en la mesura que no afecten a les «facultats elementals del dret, als límits essencials dels mateix, als deures fonamentals que s'imposen al respecte als poders públics, les prestacions bàsiques o els pressupòsits previs al mateix».

Per últim, la STC 247/2007, sobre l'Estatut d'Autonomia de València, realitza un seguit de consideracions al voltant de l'article 149.1.1 CE que poden ser rellevants per a la seva comprensió futura en aquest àmbit. El TC proclama que l'article 149.1.1 CE no habilita a regular el contingut substantiu normatiu dels drets constitucionals, sinó les «condicions bàsiques» que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets. D'acord amb el TC, aquestes condicions bàsiques només permeten a l'Estat establir una «certa homogeneïtat» en l'exercici d'aquests drets quan sigui necessari per a evitar una «excessiva diversitat» que pugui menyscarbar l'entitat substancial del dret que es tracti. Cabellos Espíerrez ha advertit sobre el risc de l'utilització d'un criteri com «l'excessiva diversitat» per a legitimar la intervenció de l'Estat i la consideració de l'article 149.1.1 CE com a títol per a restablir la igualtat.⁴² En tot cas, caldrà parar atenció a quina projecció pot tenir aquesta jurisprudència en l'àmbit de l'activitat subvencional de l'Estat.

3 · Regulació de la finalitat i les condicions d'atorgament

Tant en el cas que l'Estat tingui un títol competencial genèric sobre una matèria de competència exclusiva autonòmica, com quan ostenti una com-

⁴² Cabellos Espíerrez, M. A., «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano», *REAF*, núm. 7, 2008, pp. 118-119.

petència de legislació bàsica o coordinació, li és reconeguda la capacitat per a especificar el destí i regular les condicions essencials d'atorgament «fins allà a on permeti la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació». Per tant, per al TC és irrellevant el tipus de competència autonòmica afectada, ja sigui exclusiva o compartida.⁴³ En tots dos casos atribueix la mateixa conseqüència jurídica (supòsits b-1) i b-2) de la taula).

El criteri seguit pel TC sembla ser el tipus de competència estatal implicada, a l'establir que en aquests casos l'Estat podrà regular «fins allà a on permeti la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació». No obstant, a la pràctica, no ha establert diferències rellevants entre aquestes modalitats competencials en el control de les mesures de foment.

De totes maneres, el TC ha declarat que cal garantir a les Comunitats Autònomes la seva capacitat de complementar la regulació estatal:

El Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcance sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general (SSTC 201/1985, FJ 2, 96/1990, FJ 15) (STC 13/1992, FJ4, cursiva pròpia).

En l'àmbit de les competències compartides, l'anàlisi que el TC realitza de la distribució competencial distingeix entre l'element formal i el material.

a · Element formal

El TC s'ha pronunciat sobre la possibilitat que l'Estat utilitzi normes de rang infralegal per a la regulació de les subvencions quan tingui atribuï-

⁴³ Fernández Farreres, «La ordenación de los sectores económicos...», op. cit., p. 171, posa de manifest certa imprecisió i conclou que la diferenciació és purament retòrica.

da la competència de legislació bàsica sobre la matèria que es tracti. El TC reproduceix la seva doctrina general, i admet que l'Estat pugui utilitzar el reglament per a la regulació de la legislació bàsica quan sigui complement indispensable de la mateixa. En matèria de subvencions, i malgrat alguns intents de limitar el seu ús, el TC admet l'ús generalitzat de les ordres ministerials.

De manera puntual, en la STC 213/1994 (FJ 10), el TC afirmava que no era possible que les bases fossin reformulades de manera successiva en instruments normatius de rang inferior a la llei i al reial decret. Afegia que la planificació general de l'activitat econòmica no era quelcom que, excepte en casos puntuals, pogués realitzar-se a través d'ordres ministerials. Concloïa, respecte les mesures de foment analitzades que:

[L]os objetivos de las inversiones, la cuantía de las ayudas, el procedimiento o gestión de las mismas, no son materias tan coyunturales o incluso efímeras que sólo una Orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente [...] Cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica frente a la competencia exclusiva sobre agricultura y ganadería de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que ha quedado ampliamente fuera de su competencia (cursiva pròpia).

Ara bé, la tendència general ha estat admetre la regulació de mesures subvencionals a través d'ordres ministerials, malgrat que no es declari de manera expressa el caràcter bàsic d'aquesta regulació, sempre i quan es pugui dependre inequívocament del seu contingut:

No se aprecia el incumplimiento por parte de las Órdenes impugnadas de los requisitos formales de la normativa básica [...]. Aunque ni el citado Real Decreto ni las Órdenes ahora examinadas declaren expresamente su carácter básico, ya hemos señalado que ello puede resultar admisible excepcionalmente si tal carácter se desprende de modo inequívoco de su contenido, como ocurre efectivamente en este caso al tratarse de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la obtención de las ayudas (STC 188/2001, FJ 8, cursiva pròpia).

En el seu Vot Particular, el magistrat Carles Viver Pi-Sunyer va criticar la conclusió i l'argumentació de la majoria, en salvar la constitucionalitat d'aquestes Ordres sostenint que el seu caràcter bàsic es despenia del seu contingut, que constituïa una regulació «completa» dels ajuts.⁴⁴ Des d'un punt de vista material, com veurem, una regulació «completa» està exclosa quan a les Comunitats Autònomes els correspon el desenvolupament legislatiu i l'execució, i per tant el caràcter bàsic es fa derivar d'una premissa en sí mateixa contrària a la Constitució. No obstant, la doctrina de la STC 188/2001 ha estat reproduïda posteriorment, per exemple a la STC 212/2005 (FJ 7).

b · Element material

En els supòsits en què l'Estat ostenti un títol competencial genèric, bàsic o de coordinació, podrà «especificar el destí i les condicions essencials d'atorgament», tot i que de manera limitada (supòsit FJ 8 b), STC 13/1992). Al llarg del temps, el TC ha anat definint quins són els aspectes de la regulació de les subvencions que poden considerar-se inclosos en aquesta clàusula. Tal com s'extreu de sentències recents (SSTC 98/2001, 175/2003, STC 212/2005), aquesta clàusula inclou:

- Determinació de la finalitat o objecte de les ajudes
- Accions i activitats subvencionables, línies de finançament preferent
- Àmbit d'aplicació
- Àmbit temporal o període subvencionable
- Termini comú per a la presentació de les sol·licituds
- Beneficiaris
- Documentació a aportar amb la sol·licitud
- Requisits i condicions per a l'obtenció
- Criteris d'avaluació de les sol·licituds, elements de valoració i selecció rellevants
- Quantia màxima de les subvencions
- Regulació dels criteris bàsics de les conseqüències de l'incompliment (sancions)

⁴⁴ STC 188/2001, Vot Particular del magistrat Carles Viver Pi-Sunyer.

Ara bé, el fet que l'Estat tingui capacitat per regular aquests elements no vol dir que ho pugui fer de manera completa i exhaustiva. Ans el contrari, el respecte de la competència autonòmica de desenvolupament legislatiu requereix que la normativa estatal no esgoti la regulació d'aquests elements. Com ha establert el TC, cal «deixar un marge a les Comunitats Autònomes per a concretar amb major detall l'afectació o destí, o, com a mínim, per a desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament dels ajuts i la seva tramitació».⁴⁵ Per tant, la problemàtica competencial rau en el grau de detall o intensitat de la regulació estatal. La regulació estatal no pot ser tan detallada i concreta que buidi de contingut la competència autonòmica. Altrament, es lesionaria l'autonomia política de les Comunitats Autònomes en aquestes matèries en neutralitzar-se la seva capacitat no només per fixar polítiques pròpies en el marc de les bases estatals, sinó també per adaptar les bases a les circumstàncies específiques de cada Comunitat Autònoma.

En comptades ocasions, el TC ha admès que la regulació estatal tenia un grau de detall excessiu. Així, en la STC 175/2003, que resolva els conflictes de competència acumulats sobre ajuts de suport a la tecnologia, la seguretat i la qualitat industrials, sobre la regulació de la documentació a aportar amb la sol·licitud, el TC va declarar:

[E]l *excesivo casuismo y detalle* de la regulación de los documentos que se exigen, de un lado, y la *ausencia de referencia alguna en el precepto al desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas* de algunos extremos, de otro, determinan que el precepto sea incompatible con la naturaleza propia de las normas básicas (STC 175/2003, FJ 9, cursiva pròpia).

Ara bé, en general, el TC admet que l'Estat desenvolupi una regulació àmplia dels elements considerats bàsics per garantir el tractament uniforme en tot el territori. Per exemple, en la STC 188/2001, que resolva els conflictes positius de competència contra dues Ordres del MEC sobre beques i ajuts a l'estudi de caràcter general per a estudis universitaris i mitjans durant els cursos 1994-1995 i 1997-1998, la Generalitat de Catalunya al·legava que la regulació estatal dels requisits per a poder sol·licitar les beques era tan detallada que impedia l'existència d'una normativa autonòmica

⁴⁵ STC 13/1992, FJ 8 b).

complementària. Per contra, el TC va acceptar que els requisits econòmics⁴⁶ i acadèmics⁴⁷ per a l'obtenció d'aquestes beques poguessin tenir un «considerable nivell de concreció i detall» perquè podia ser necessari per a «aconseguir la finalitat desitjada i garantir una política educativa homogènia» en tot el territori nacional, en l'àmbit de l'article 149.1.30 CE (STC 188/2001, FJ 10).⁴⁸

En aquesta sentència el TC reconeixia l'elevat grau de detall de la normativa estatal, però el considerava justificat, mentre que en d'altres simplement considera que el grau de detall no és excessiu.⁴⁹ En qualsevol cas, és molt poc freqüent que es declari la inconstitucionalitat d'una mesura de foment per aquest motiu.

4 · Regulació del procediment de tramitació

El TC ha establert que les normes de tramitació de les subvencions no poden considerar-se materialment bàsiques. Conseqüentment, correspon a les Comunitats Autònomes establir el procediment de tramitació de les subvencions i determinar els òrgans competents per a la gestió. En jurisprudència reiterada, el TC sosté que cal distingir el procediment administratiu comú i els procediments administratius *ratione materiae*, i que la Constitució no reserva a l'Estat en exclusiva la regulació dels procediments administratius especials. Aquesta és una competència connexa que l'Estat o les Comunitats Autònomes ostenten per a la regulació del règim

46 STC 188/2001, FJ 10: «Su carácter detallado se justifica por el hecho de que se trata de computar diversas modalidades de rentas, según sea el tipo de actividad que las genera, contemplando, a su vez, diferentes estructuras familiares».

47 STC 188/2001, FJ 10: «La necesidad de garantizar un tratamiento igual a todos los solicitantes, dada la diversidad de situaciones que han de ser contempladas, permite que la normativa básica regule con detalle estos aspectos sin que por ello se vulneren las competencias de la Generalidad de Cataluña».

48 El Vot Particular del magistrat Carles Viver Pi-Sunyer critica l'excessiu grau de detall de la normativa estatal, en perjudici de l'autonomia política autonòmica: «Cuando el Estado posee sólo competencias básicas no puede agotar la normación en ningún sector de la materia concernida. Y esto es, cabalmente, lo que ocurre en la Sentencia de la que parcialmente discrepo ya que el ámbito de normación que le queda a la Comunidad Autónoma no le permite, no ya la fijación de políticas propias en el marco de las bases estatales, sino ni tan siquiera adaptar esas bases a las circunstancias específicas de la Comunidad Autónoma a fin, precisamente, de conseguir una homogeneidad real de los requisitos y condiciones para obtener las becas respecto de las que se ha trabado el presente conflicto competencial».

49 STC 98/2001, FJ 9, sobre règim energètic.

substantiu de cada activitat o servei de l'administració (SSTC 190/2000, FJ 11; 98/2001, FJ 8; 188/2001, FJ 11, 175/2003, FJ 9).

En concret, els elements que la jurisprudència constitucional ha establert que formen part del procediment de tramitació, i que per tant han de ser regulats per les Comunitats Autònomes són:

- Models de sol·licitud
- Presentació de les sol·licituds i admissió a tràmit
- Verificació de les sol·licituds, subsanació d'errors i justificació de la no acreditació de requisits
- Estudi i avaluació de les sol·licituds
- Tràmit d'audiència
- Proposta de concessió
- Concessió de la subvenció
- Terminis per a la resolució dels procediments
- Òrgans encarregats de l'avaluació de les sol·licituds
- Òrgan competent per resoldre les sol·licituds
- Acceptació de la subvenció pel sol·licitant
- Pagament de les subvencions concedides i pagaments anticipats
- Forma de practicar les liquidacions
- Justificació de la realització del projecte
- Comitès de seguiment de l'execució dels projectes
- Normativa aplicable
- Reassignació de sol·licituds
- Publicació de les sol·licituds que han obtingut la subvenció

5 · Gestió i territorialització

En tots els supòsits definits per la STC 13/1992, es tracti de competències exclusives, de desenvolupament de la legislació bàsica o executives, correspon a les Comunitats Autònomes la gestió de les subvencions estatals en matèries de la seva competència. En la seva jurisprudència, el TC ha establert reiteradament que la regla general és la gestió autonòmica.⁵⁰

En termes generals, la gestió inclou tots els actes que requereix la tramitació de les sol·licituds. Per tant, la competència de gestió inclou l'adopció

⁵⁰ Recentment, SSTC 136/2009, 138/2009, 200/2009.

dels actes del llistat anterior,⁵¹ la regulació dels quals també correspon a les Comunitats Autònomes. Així, en general, són facultats que integren la gestió: la recepció de les sol·licituds, la instrucció dels expedients, la resolució de les sol·licituds, el pagament dels ajuts, la comprovació i la inspecció.

La gestió de les subvencions per part de les Comunitats Autònomes requereix la prèvia territorialització dels fons, és a dir, la seva distribució entre les Comunitats Autònomes. A continuació ens referirem a l'instrument a través del qual es realitza la territorialització, als criteris per a procedir a la mateixa, i a les possibles excepcions.

a · Instrument tecnicojurídic mitjançant el qual ha de realitzar-se la territorialització

L'Estat pot posar a disposició de les Comunitats Autònomes els fons destinats a les subvencions que els correspon gestionar a través dels Pressupostos Generals de l'Estat o en un moment posterior a través de convenis de col·laboració. Des de la perspectiva del respecte a l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes, és preferible que els fons apareguin en els Pressupostos Generals com a transferències corrents o de capital a les Comunitats Autònomes (STC 13/1992, FJ 9). Però el TC també ha admès que la territorialització pugui fer-se en un moment posterior, d'acord amb l'establert a la LGP.

El TC ha declarat que la fórmula del conveni de col·laboració és admissible, però no pot servir per a què l'Estat recuperi competències que corresponen a les Comunitats Autònomes, ni tampoc és acceptable que a través del conveni les Comunitats Autònomes renunciïn a competències que són indisponibles. En la STC 13/1992, el TC es va pronunciar sobre partides pressupostàries consignades com a subvencions d'assignació territorial a favor de les Comunitats Autònomes. Malgrat preveure's la territorialització en la Llei de Pressupostos, es condicionava la seva plena efectivitat a la celebració de Convenis-Programa entre l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques. El TC va distingir dues situacions, segons si el conveni s'adopti en relació a una matèria de competència exclusiva de la CA, o a una matèria de competència compartida.⁵²

⁵¹ STC 98/2001, FJ 8; 126/2002, FJ 10.

⁵² Tena Piazuelo, V. M., «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunida-

Si es tracta de competències exclusives, el conveni només pot servir per facilitar la posada a disposició de les Comunitats Autònomes dels fons destinats a les mesures de foment. Ara bé, no pot condicionar-se la transferència dels fons a la signatura del conveni, perquè en tot cas l'Estat té l'obligació de distribuir les subvencions entre les Comunitats Autònomes durant l'exercici pressupostari, amb la major antel·lació possible. Si es tracta de competències compartides, l'Estat pot regular les condicions d'atorgament, segons l'abast de la seva competència material, mitjançant conveni, supeditant la transferència dels fons a la seva signatura (STC 13/1992, FJ 10).

b · Criteris per a la territorialització

El TC ha establert que els criteris per a la territorialització:⁵³

- han de ser objectius (STC 152/1988, FJ 5, 13/1992 FJ 7)
- han d'evitar que es produeixin discriminacions en el repartiment dels crèdits a les Comunitats Autònomes (STC 237/1992, FJ 9)

L'article 86.2 LGP preveu que els criteris objectius per a la distribució i la distribució mateixa es fixin a través de la Conferència Sectorial corresponent a l'inici de l'exercici econòmic. D'acord amb *l'Informe sobre les subvencions distribuïdes entre Comunitats Autònomes (2007)*, elaborat pel MAP, els criteris utilitzats es caracteritzen per la seva diversitat, donada l'heterogeneïtat de les finalitats a les quals es destinen les subvencions. En general, s'utilitzen criteris com el demogràfic; criteris socials, com el nivell de renda, d'atur, la població activa, el nombre d'interns en centres penitenciaris, el nombre de casos de drogoaddictes detectats; criteris territorials, com la superfície de la CA, la insularitat, la dispersió de la població o les peculiaritats de les grans ciutats; criteris indicadors de l'activitat productiva o en general econòmica objecte de la subvenció; la valoració d'activitats realitzades en anys anteriors; o la vinculació amb determinades polítiques comunitàries.⁵⁴

des Autónomas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de Febrero», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993, pp. 175-176).

⁵³ Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., p. 31.

⁵⁴ MAP, *Informe sobre las subvenciones distribuidas entre Comunidades Autónomas (Avance 2007)*.

c · Excepcions a la territorialització

Com s'ha indicat anteriorment, el TC ha admès, de manera excepcional, la possibilitat de centralitzar la gestió i els fons en tres supòsits, quan sigui imprescindible per:

- garantir la seva plena efectivitat dins de l'ordenació bàsica del sector
- garantir iguals possibilitat d'obtenció i gaudi per part dels potencials destinataris en tot el territori nacional
- quan sigui un mitjà necessari per evitar que es sobrepassi la quantia global dels fons destinats a la subvenció

D'altra banda, com ha establert el TC, el fet que es compleixi algun d'aquests supòsits, i no es puguin territorialitzar els fons, no justifica de manera automàtica la centralització de tots els actes de gestió, sinó només d'aquells que siguin necessaris per garantir l'objectiu que justifica la manca de territorialització.

En la STC 79/1992, el TC va considerar justificada la no territorialització dels fons entre les Comunitats Autònomes. Es tractava d'ajuts procedents del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA), i els reglaments comunitaris assignaven a Espanya una quantitat global màxima. El TC va considerar que la centralització de la resolució dels expedients per part de l'Estat estava justificada per evitar que es sobrepassés aquesta quantia màxima, així com també per a garantir l'efectivitat de les mesures i la igualtat dels destinataris.⁵⁵ A la vegada, afegia que la centralització era sens perjudici de la desitjable col·laboració de les Comunitats Autònomes en la definició dels criteris de selecció.

Cal destacar que, tot i admetre que la centralització de la resolució dels expedients estava justificada, el TC també va sostenir que això no volia dir

⁵⁵ STC 79/1992, FJ 4: «puesto que el número de solicitudes puede variar sustancialmente de unas Comunidades a otras, se *podría perjudicar la eficacia plena* de la medida, que consistiría en la máxima utilización potencial del montante global de los recursos comunitarios asignados al Reino de España para cada tipo de ayuda. O bien se *podría resentir la igualdad entre los posibles beneficiarios* de las ayudas, que podrían acceder o no a ellas, en igualdad de condiciones, dependiendo del número de solicitudes formuladas en su respectiva Comunidad Autónoma. Por estas razones, y ante la eventualidad de que las solicitudes *sobrepasen la cuantía máxima global* asignada a España, está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes».

que també estigués justificada la centralització d'altres operacions de gestió, com la recepció de les sol·licituds, la verificació de dades, la tramitació, liquidació o pagament dels ajuts i les activitats d'inspecció o control del compliment dels compromisos adquirits pels beneficiaris. Va argumentar que aquestes eren operacions d'estricta execució, que no afectaven a l'eficàcia, ni perjudicaven la igualtat dels sol·licitants, ni es corria el risc de sobrepassar la quantia global i que per tant havien de correspondre a les Comunitats Autònomes, amb competència exclusiva en agricultura i ramaderia. Afegia que l'atribució de funcions d'execució a les Comunitats Autònomes es veia reforçada per la necessitat d'evitar duplicitats burocràtiques (STC 79/1992, FJ 4). Al final, no obstant, i de manera contradictòria amb l'argumentat amb anterioritat, va atribuir a l'Estat el pagament dels ajuts en base a raons d'eficàcia, argumentant que el lliurament dels fons era una operació merament instrumental de l'acte principal consistent en la concessió de l'ajut.⁵⁶

En d'altres sentències, el TC ha rebutjat la centralització de la gestió, en considerar que no estava suficientment justificada.⁵⁷ En ocasions, el TC suggereix fórmules per articular la descentralització de la gestió, per tal de garantir a la vegada les competències autonòmiques de gestió i que la territorialització dels ajuts no menyscabi l'eficàcia o la igualtat. En tot cas, reconeix que correspon als poders públics decidir sobre les mesures concretes a adoptar. Per exemple, la STC 186/1999 (FJ 10) va resoldre el conflicte interposat contra una Ordre sobre concessió de subvencions en relació amb al Pla de Promoció del Disseny Industrial. El títol competencial al·legat era el 149.1.13 CE, en un àmbit de competència exclusiva autonòmica, la indústria. L'Ordre centralitzava la pràctica totalitat de la tramitació i la gestió. Es justificava la centralització de la gestió al·legant que el Pla, com a instrument de política industrial, tenia un caràcter essencialment supracomunitari, essent determinant l'excel·lència del projecte, amb independència de la localització de l'empresa. El TC va rebutjar aquests arguments de l'Estat. No va considerar suficient l'al·legació de la necessitat de garantir l'excel·lència dels projectes i les mateixes possibilitats d'obtenció en el conjunt del territori nacional perquè seria una manera de

56 Fernández Farreres, «La ordenación de los sectores económicos...», op. cit., p. 173 posa de manifest la contradicció interna de la sentència; Sánchez Serrano, L., «Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 118, 1994, p. 78.

57 STC 330/1993, FJ 4; STC 59/1995, FJ 5.

distorsionar l'ordre competencial. Tampoc va acceptar l'argument de l'esgotament dels fons. Indicava que les possibles dificultats en relació a aquests elements podien salvar-se mitjançant diverses tècniques, com ara:

- una planificació que determini els subsectors industrials i el tipus de projectes que hagin de ser objecte d'actuació estratègica. La informació de l'Estat i les Comunitats Autònomes permetria establir criteris objectius per a la distribució territorial dels fons de manera que es preservés la garantia de les mateixes possibilitats d'obtenció en tot el territori nacional

- mecanismes de cooperació i coordinació per a garantir l'eficàcia del Pla

- si existeixen projectes de finançament prioritari, arbitrar sistemes de cooperació que possibilitin el desplaçament dels fons, per evitar el risc d'esgotament dels fons

En la STC 188/2001, comentada amb anterioritat, sobre beques i ajuts per a estudis universitaris i mitjans, l'Estat defensava la no territorialització argumentant sobre la base de la limitació dels fons pressupostaris i la necessitat de garantir la igualtat dels receptors (emparant-se en l'art. 149.1.1 CE). En concret, l'Advocat de l'Estat argumentava que era necessària l'elaboració d'una llista única de sol·licituds, ordenada per ordre de prelación, que permetés la concessió dels ajuts d'acord amb els fons disponibles. La territorialització faria que es creessin compartiments separats per a cada Comunitat Autònoma, de manera que candidats menys qualificats podrien obtenir les beques en perjudici d'altres millors qualificats en d'altres Comunitats Autònomes. Aquest resultat vulnerava el principi d'igualtat en la percepció de les beques. Per contra, el TC va rebutjar aquest plantejament, indicant fórmules alternatives per a resoldre aquesta qüestió, sense privar a les Comunitats Autònomes de les seves competències de gestió.⁵⁸

⁵⁸ STC 188/2001, FJ 1: «Sin embargo esta posibilidad, que, de existir, sólo se daría en el último segmento de becarios de la lista única, puede ser obviada con facilidad, dejando sin distribuir entre las Comunidades Autónomas un porcentaje de los fondos, de modo que, mediante los oportunos instrumentos de colaboración y, específicamente, a través de mecanismos de coordinación (por todas, STC 32/1983, de 28 de Abril, FJ 2), dichos fondos se canalicen hacia los becarios con mejor derecho con independencia de su localización territorial, o utilizando cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento de otorgamiento del sistema de becas, impidiendo la gestión autonómica de la normativa estatal básica».

En la STC 212/2005, sobre beques d'educació especial, el TC reprodueix la doctrina de la STC 188/2001. L'Estat defensava la centralització de la gestió al·legant que els fons pressupostaris destinats a aquests ajuts eren limitats i la necessitat de garantir el mateix tractament de totes les sol·licituds presentades en el conjunt de l'Estat. Ara bé, el TC va argumentar que la garantia de l'eficàcia no podia ser un argument que justificués automàticament la centralització, sinó que calia garantir també el respecte del principi d'autonomia:

Nuestra doctrina ya ha apreciado que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las 'dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (SSTC 106/1987, FJ 4)' (STC 186/1999, de 14 de Octubre, FJ 10) (STC 188/2001, FJ 11).

Després de concloure que no estava justificada la centralització, el TC va procedir a examinar diverses fórmules que podrien contribuir a mitigar els inconvenients potencialment derivats de la territorialització, com ara, la planificació i intercanvi d'informació per a establir criteris objectius de distribució territorial per garantir iguals possibilitats d'obtenció; mecanismes de cooperació i coordinació per garantir l'eficàcia; sistemes de cooperació que possibilitin el desplaçament dels fons per superar l'objecció de l'esgotament dels fons (reproduint les fórmules indicades a la STC 186/1999).

Per últim, el TC també s'ha pronunciat sobre casos en què la centralització es justifica sobre la base del caràcter supraautonòmic de l'activitat desenvolupada o dels destinataris. En la STC 126/2002, el TC va resoldre el conflicte interposat per la Generalitat de Catalunya contra una Ordre ministerial que regulava la concessió d'ajuts previstos al Pla nacional de residus industrials per a 1993. La Generalitat al·legava que la centralització de la gestió vulnerava les seves competències sobre la matèria de medi ambient. D'acord amb l'Advocat de l'Estat, el fet que les instal·lacions destinatàries desenvolupessin la seva activitat en diverses Comunitats Autònomes requeria la gestió centralitzada dels ajuts. El TC va recordar la distinció entre l'exercici de competències autonòmiques, que es limita al territori correspo-

nent, i els efectes de l'exercici d'aquestes competències, que poden manifestar-se més enllà d'aquest àmbit. Reprenent l'establert a la STC 242/1999 (FJ 9), va argumentar que quan l'Estat ostenta competències normatives sobre la matèria, pot establir els punts de connexió territorials per a determinar a quina Comunitat Autònoma li correspon atorgar l'autorització d'entitats que pretenen desenvolupar la seva activitat en el territori de més d'una Comunitat Autònoma. Però l'abast supraautonòmic de l'activitat no permet desplaçar la titularitat de la competència controvertida. Això només seria possible quan a banda de l'abast territorial supraautonòmic, l'activitat pública que s'exerceixi no sigui susceptible de fraccionament, i fins i tot en aquest cas, cal que l'actuació no pugui realitzar-se mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació. Per tant, en relació als ajuts controvertits en aquest cas, el TC va argumentar que, en la mesura en què la normativa vigent atribuïa l'autorització de les empreses de gestió de residus que actuen en el territori nacional a la Comunitat Autònoma on estiguessin localitzades, la projecció supraautonòmica de la seva activitat no podia justificar la gestió centralitzada dels ajuts.

En resum, la jurisprudència constitucional ha contribuït a delimitar l'abast dels supòsits que de manera excepcional justifiquen la no territorialització de les subvencions, i ha exigit l'esgotament de formes alternatives de cooperació o coordinació abans d'admetre que l'Estat assumeixi les funcions de gestió corresponents a les Comunitats Autònomes. A més a més, ha exclòs que el caràcter supraautonòmic dels potencials destinataris o l'activitat subvencionada pugui justificar automàticament la centralització de la gestió dels ajuts.

6 · Subvencions comunitàries

Amb l'adhesió d'Espanya a la UE, la potestat de regulació sobre determinats sectors materials, ja siguin de competència estatal o autonòmica, s'ha transferit a nivell supranacional. Les institucions comunitàries, a través de diversos instruments normatius, defineixen les polítiques pròpies en les àrees transferides i també poden concedir ajuts. La regulació i gestió de les subvencions comunitàries ha provocat una gran conflictivitat competencial davant el TC.

El TC ha reiterat que l'execució, en sentit ampli, del dret comunitari no pot alterar l'ordre competencial intern: «la ejecución del Derecho comuni-

tario 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’ (STC 236/1991 y 79/1992)». ⁵⁹ Per tant, l’execució del dret comunitari correspondrà a l’òrgan que materialment tingui la competència sobre la matèria que es tracti. A més a més, d’acord amb el principi d’autonomia institucional i procedimental, l’òrgan i procediments per assolir els objectius comunitaris és una qüestió que depèn del sistema constitucional de cada Estat membre (STC 45/2001, FJ 7).

El TC ha distingit entre l’execució del dret comunitari, i la garantia de la seva execució. Mentre que l’execució correspon a qui materialment ostenti la competència, la garantia de l’execució, i per tant la responsabilitat, correspon a l’Estat en virtut de l’article 93 CE. El TC ha establert que l’article 93 CE ha de dotar al govern dels instruments necessaris per realitzar aquesta funció de garantia, que pot obligar, en supòsits de concurrència competencial, a articular l’exercici de les competències de l’Estat i les Comunitats Autònomes (STC 252/1988, FJ 2). Ara bé, això no vol dir que l’article 93 CE configuri per si mateix un títol competencial autònom a favor de l’Estat que pugui desplaçar o substituir les competències autonòmiques, ni per connexió a un suprem interès nacional, ni apel·lant a l’eficàcia, ni per la invocació d’un simple motiu d’utilitat o mera conveniència (STC 80/1993, FJ 3, STC 45/2001, FJ 7). Per tant, s’exclou que l’article 93 CE pugui configurar-se com un títol competencial, però a la vegada s’admet que la funció de garantia del compliment del dret comunitari pugui requerir una articulació de les respectives competències a través dels instruments que siguin necessaris per garantir el compliment.

El *leading case* sobre les subvencions comunitàries i l’ordre competencial és la STC 79/1992, que va resoldre el conflicte plantejat sobre les disposicions normatives que instrumentaven la concessió d’ajuts econòmics a agricultors i ramaders amb fons procedents del Fons Europeu d’Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA), de la llavors Comunitat Econòmica Europea. En la seva anàlisi, el TC va començar indicant que aquest supòsit era similar a aquells en els quals és l’Estat qui concedeix subvencions a agricultors i ramaders. L’única diferència era que, en aquest cas, els recursos els aportava la Comunitat Econòmica Europea a través del FEOGA i es transferien a l’Estat.

⁵⁹ STC 141/1993, FJ 2.

El TC va constatar que els reglaments comunitaris contenien la regulació del destí, condicions d'atorgament, quantia, possibles beneficiaris, incloent determinats aspectes del procediment de tramitació de les sol·licituds, com el termini de presentació, i prescripcions de verificació i control. Per tant, el marge per a una normativa complementària, de desenvolupament o executiva, era molt estret. El TC va declarar que les normes estatals que no fossin reproducció literal de les comunitàries, només podrien tenir aplicació directa quan: «hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables».⁶⁰ Per tant, el TC va reconèixer a l'Estat la capacitat no només de dictar normes bàsiques, sinó també les normes que fossin necessàries per raons de coordinació de les activitats de l'Estat i les Comunitats Autònomes per a l'execució de les subvencions comunitàries. La connexió amb el dret comunitari, per tant, pot comportar l'ampliació de les capacitats normatives de l'Estat.⁶¹

Pel que fa a la gestió dels ajuts, tal com s'ha indicat amb anterioritat, el TC va considerar justificada la no territorialització prèvia dels fons entre les Comunitats Autònomes. La centralització de la resolució dels expedients es considerarà justificada perquè calia garantir que no es sobrepassés la quantia màxima assignada a Espanya, l'efectivitat de les mesures i la igualtat de destinataris.⁶² De totes maneres, el TC no va admetre la centralització de tots els actes de gestió.

També en relació a ajuts europeus, en aquest cas en matèria de ramaderia, la STC 29/1994 va admetre la regulació per part de l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE, tot i que es tractava d'una matèria de competència exclusiva autonòmica. Així mateix, es va considerar que la manca de territorialització dels ajuts estava justificada per a garantir que no es superés la quantia màxima global i la igualtat dels eventuais beneficiaris en el territori espanyol.

⁶⁰ STC 79/1992, FJ 3.

⁶¹ Sánchez Serrano, «Ayudas comunitarias...», op. cit., pp. 81, 84, és molt crític amb la STC 79/1992. Posa de manifest com tot i que la connexió comunitària no permet una redistribució de l'ordre competencial, a la pràctica ha portat a una certa «redefinició i reforçament» de les competències estatals. Així, apunta com competències exclusives, com l'agricultura o la ramaderia, esdevenen compartides, i la capacitat de regulació autonòmica queda molt reduïda.

⁶² *Ibidem*, p. 78.

Malgrat que existeix la tendència a admetre una ampliació de la capacitat d'intervenció de l'Estat quan es tracta d'ajuts de procedència comunitària, no sempre la connexió comunitària implica la restricció de competències autonòmiques. A la STC 45/2001,⁶³ en un cas que versava sobre l'ordenació del sector de la llet i productes làctics en aplicació de normativa comunitària, les Comunitats Autònomes de Catalunya i Cantàbria van qüestionar la centralització de la resolució final dels expedients de sol·licitud dels ajuts. En primer lloc, el TC va argumentar que l'article 93 CE no és un títol competencial autònom i per tant no podia legitimar l'atribució de la resolució de les sol·licituds a l'Estat. La responsabilitat de no sobrepassar la quantia global assignada a Espanya no habilitava l'Estat per a excloure les competències autonòmiques.⁶⁴

A continuació, va procedir a la delimitació competencial. L'Estat invocava l'article 149.1.13 CE en defensa de les facultats d'execució necessàries per a satisfer els objectius econòmics de la normativa comunitària i estatal. S'argumentava que només l'Estat estava en condicions de garantir la plena efectivitat del sistema i la igualtat de tractament dels potencials destinataris. Per tant, la resolució de les sol·licituds havia de quedar reservada a l'Estat. Les Comunitats Autònomes al·legaven que la decisió de l'assignació de l'ajut a cada productor o comprador per part de la CA no menyscabava ni la plena eficàcia del sistema, ni les exigències derivades del principi d'igualtat, en el marc dels criteris establerts per la normativa comunitària i l'extensa reglamentació estatal dictada amb caràcter bàsic. Es tractava de completar una tasca que ja venien desenvolupant les Comunitats Autònomes en el marc d'un procediment reglat, i amb subjecció als límits de la quantia global establerta per a cadascuna d'elles. El TC va concloure:

Puede que en un primer momento resultase indispensable para hacer posible la planificación de la actividad económica del sector, retener en el Estado la potestad de asignar a cada productor la cantidad de referencia correspondiente. Pero, desarrollada progresivamente la ordenación del mismo, *resulta aplicable a esa actividad ejecutiva la misma necesidad de territorialización que hemos destacado en materia de subvenciones* (SSTC 13/1992, de 6 de Febrero, FJ 8 b); 16/1996, de 1 de Febrero, FJ 2, y 68/1996, de 4 de Abril, FJ 9).

⁶³ Seguida per la STC 95/2001.

⁶⁴ STC 45/2001, FJ 7.

[...] La territorialització de les quantitats i la existència de un procediment perfectament determinat deixa sin fundament el desplaçament de la competència que, en matèria de ganaderia, tenen atribuïda les Comunitats Autònoms litigants per la competència estatal en matèria de bases i coordinació de la planificació general de la activitat econòmica.

En suma, reordenat ja el sector, perfectament determinat el procediment a seguir per a l'assignació de les quantitats disponibles a les sol·licitants i prèviament distribuïdes entre les Comunitats Autònoms la totalitat de les mateixes, *ningún riesgo apreciable puede correr la eficacia del sistema, como tampoco la posición de los solicitantes, dimanante del hecho de que la decisión final sobre la asignación se lleve a cabo en sede autonómica*. En conseqüència, no cal pretendre que la unitat del sistema depengui de que l'adopció de tals resolucions sigui estant en mans de l'Administració central del Estat (STC 45/2001, FJ 8, cursiva pròpia).

Per tant, en aquest cas, el TC va tenir en compte el desenvolupament progressiu de l'ordenació del sector, i malgrat la connexió amb el dret comunitari, no va admetre que l'Estat centralitzés la resolució de les sol·licituds en un àmbit de competència exclusiva autonòmica.

7 · Efectes de les sentències del Tribunal Constitucional

En termes generals, l'estimació, en el seu cas, dels conflictes de competència sobre mesures de foment no va acompanyada de la nul·litat dels preceptes estatals declarats inconstitucionals.⁶⁵ La possibilitat de la declaració d'inconstitucionalitat sense nul·litat en aquest àmbit es fonamenta a l'article 66 LOTC i és habitual en la resolució dels conflictes que fan referència a mesures de foment. Per tant, els efectes de les sentències són merament declaratius.

Efectivament, la lectura d'aquestes sentències permet constatar una constant: la inclusió d'un últim fonament jurídic destinat a precisar l'abast de la declaració d'inconstitucionalitat per raó d'extralimitació de l'ordre competencial. Així, la manca de declaració de la nul·litat es justifica per

⁶⁵ Pomed Sánchez, «Jurisprudencia constitucional...», op. cit.

evitar perjudicar als tercers beneficiaris i incidir en situacions jurídiques consolidades. Si les mesures de foment es declarassin nul·les, els tercers beneficiaris de la subvenció haurien de reintegrar els fons percebuts. En general, la decisió del TC recau sobre subvencions que han esgotat els seus efectes, corresponents a exercicis econòmics tancats. D'altra banda, es considera que l'interès de la part actora es satisfà mitjançant la declaració de la titularitat de la competència controvertida.⁶⁶ Per exemple, la STC 330/1993 (FJ 5), que resolía un conflicte sobre ajuts a professors d'anglès, estableix:

Antes de pronunciar el fallo, debemos precisar que en éste tan sólo debe declararse que la Resolución traída al conflicto no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias, sin contener ningún otro pronunciamiento. Así lo permiten las facultades que a este Tribunal confiere el art. 66 de su Ley Orgánica y así lo aconseja tanto lo impetrado por la parte actora en la súplica de su demanda, como el *carácter cerrado del ejercicio económico* a que se refiere aquella Resolución y *la necesidad de no ocasionar perjuicio alguno a los Profesores beneficiarios de las ayudas ya otorgadas* (cursiva pròpia).

També, la STC 188/2001, FJ 4, sobre ajuts a l'estudi:

Por último, 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), las Órdenes impugnadas ya han agotado sus efectos, por lo que *la declaración de su nulidad podría 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* (cursiva pròpia).

De totes maneres, cal tenir present que tots els poders públics, en la seva actuació futura, han de respectar la interpretació que de l'ordre competencial fa el TC.

⁶⁶ Pomed Sánchez, «La potestad subvencional...», op. cit., pp. 52-53.

III

ANÀLISI EMPÍRICA DE LA PRÀCTICA ESTATAL

A partir dels criteris jurisprudencials establerts, s'ha desenvolupat una anàlisi empírica de les subvencions concedides per l'Estat, durant els anys 2007 i 2008. En la mesura en què la reforma de l'EAC va entrar en vigor a l'agost de 2006, s'ha optat per analitzar els dos anys immediatament posteriors, durant els quals l'EAC ha estat de plena aplicació. L'estudi ha inclòs les subvencions i ajuts convocats i publicats al BOE durant aquests anys que incideixen sobre matèries de competència autonòmica. Per a l'any 2007 s'han analitzat 412 ajuts, i l'any 2008, 436 ajuts, inclosos en Reial Decrets, Ordres i Resolucions. Malgrat que l'anàlisi exhaustiva de la pràctica estatal s'ha limitat a aquests dos anys, s'ha tingut en consideració l'evolució de l'activitat subvencional de l'Estat al llarg del temps.

L'objectiu principal d'aquest estudi és determinar en quina mesura el desenvolupament de l'activitat estatal de foment s'ajusta als criteris establerts per la jurisprudència constitucional. A la vegada, es pretén detectar els criteris jurisprudencials que plantegen una major problemàtica en la seva formulació, o potencialitat d'abús en la seva aplicació. En ocasions, la jurisprudència pot ser suficientment clara i adequada, i tot i així detectar-se un grau d'incompliment elevat. En aquest sentit, s'observa com les Comunitats Autònomes estan reiterant conflictes de competències referits al mateix tipus d'ajuts. A més a més, caldrà tenir en compte d'altres factors que poden explicar l'actitud desafiant de l'Estat i la manca de seguiment de la doctrina constitucional, com el temps que el TC es demora per dictar una sentència i la seva eficàcia declarativa.

A partir de l'anàlisi empírica de la pràctica estatal, es detecten un seguit de problemes recurrents, que es poden classificar en els següents blocs: 1) el títol competencial habilitant de l'actuació estatal, 2) la regulació de la finalitat i condicions d'atorgament, 3) la gestió de les sol·licituds i la territorialització dels fons, i 4) l'eficàcia de les sentències del TC. A títol d'exemple, es farà esment dels ajuts que resultin més il·lustratius dels problemes detectats.

1 · Títol competencial invocat

Com ha quedat establert reiteradament per la jurisprudència constitucional, la potestat subvencional no és un títol competencial autònom.

L'exercici de la potestat de despesa de l'Estat ha de respectar l'ordre competencial establert. La capacitat d'actuació de l'Estat en el desenvolupament de l'activitat de foment dependrà del títol competencial de què disposi sobre la matèria subvencionada. Un dels elements d'anàlisi en l'estudi empíric ha estat si l'Estat al·lega o no títol competencial de manera expressa, i en el seu cas, quin títol invoca.

a · Manca d'invocació de títol competencial

A la pràctica, existeix un percentatge molt elevat de casos en què s'aproven i es regulen mesures de foment sobre matèries de competència autonòmica, sense que l'Estat invoqui cap títol competencial (al voltant del 88% de les subvencions convocades durant el període 2007-2008). Això no vol dir necessàriament que l'Estat no gaudeixi de cap títol competencial, sinó que pot ser que es tracti de competències compartides, però manca qualsevol invocació expressa en el text de la convocatòria, ja sigui en l'Exposició de Motius o en les Disposicions addicionals. Per exemple, en les següents convocatòries, l'Estat no invoca cap títol competencial, i a més a més realitza un regulació exhaustiva de les condicions d'atorgament, assumeix la gestió i no territorialitza els fons:

Ordre ECI/388/2007, de 8 de febrer, per la qual es convoquen ajuts econòmics individuals per a la participació en activitats de formació del professorat; Resolució de la Direcció General del Llibre, Arxius i Biblioteques, de 16 de febrer de 2007, de foment de l'edició de llibres espanyols en llengües cooficials diferents del castellà per a les biblioteques públiques; Ordre ECI/607/2007, de 19 de febrer, sobre subvencions a entitats privades sense ànim de lucre per a la realització, durant el 2007, de congressos i jornades de difusió d'activitats dirigides a l'educació de persones adultes en el marc de l'aprenentatge al llarg de la vida; Ordre APA/575/2007, de 27 de febrer, subvencions a entitats associatives representatives del sector agrari i alimentari, per al desenvolupament d'activitats de col·laboració i representació davant l'AGE i la UE; Resolució de la Secretaria General per a la Prevenció de la Contaminació i el Canvi Climàtic, de 21 de febrer de 2007, subvencions a entitats i organitzacions no governamentals per a la realització de campanyes de sensibilització per a la prevenció de la contaminació i del canvi climàtic; Ordre

ECI/638/2007, de 13 de març, subvencions per a la realització de projectes o activitats de foment de l'educació i la cultura de la pau; Ordre APA/693/2007, de 14 de març, beques de formació per a titulats superiors en l'àmbit de les estadístiques agroalimentàries i la planificació econòmica i coordinació institucional; Reial Decret 441/2007, de 3 d'abril, pel qual s'aproven normes reguladores de la concessió directa de subvencions a entitats i organitzacions que realitzen actuacions d'atenció humanitària a persones immigrants; Resolució de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, Famílies i Discapacitat, de 26 de març, per la qual es convoca la concessió de subvencions en l'àrea de Serveis Socials, durant l'any 2007; Ordre ECI/1572/2007, de 8 de maig, subvencions a entitats privades sense ànim de lucre, per a la realització d'activitats en el marc de l'educació de persones adultes.

Per raons de seguretat jurídica i de lleialtat institucional, fora bo que l'Estat especifiqués el títol competencial que fonamenta l'ajut, perquè llavors seria més fàcil avaluar la legitimitat de la seva acció i les funcions que li corresponen. Com hem vist, el TC admet que l'Estat pugui destinar subvencions en matèries de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes, fins i tot sense invocar cap títol competencial. Però llavors l'Estat s'hauria de limitar a assignar els fons a una finalitat genèrica, sense capacitat de regulació de les condicions d'atorgament. De totes maneres, el fet que l'Estat al·legui un determinat títol competencial no vol dir que sigui l'adient, i la seva adequació sempre seria controlable pel TC.

b · Invocació de títols horitzontals

L'Estat fa un ús elàstic de títols competencials genèrics o horitzontals, com són els articles 149.1.13 i 149.1.1 CE. En termes generals, com hem vist, la jurisprudència constitucional ha admès una invocació àmplia de l'article 149.1.13 CE, fins i tot en matèries de competència exclusiva autonòmica, mentre que ha tendit a limitar la invocació de l'article 149.1.1 CE en favor de títols més específics.

En l'anàlisi empírica s'observa que quan l'Estat efectivament invoca algun títol competencial és en la major part dels casos l'article 149.1.13 CE. També s'ha posat de manifest la creixent importància del títol de

l'article 149.1.15, que atorga a l'Estat competència per al foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica, però que sovint es projecta sobre matèries de competència autonòmica.

b.1 · Article 149.1.13 CE

L'Estat invoca sovint l'article 149.1.13 CE per donar cobertura a mesures de foment, sobretot en matèries de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes sobre les quals l'Estat no disposa de cap títol competencial específic. És molt freqüent l'al·legació d'aquest títol competencial en matèria d'agricultura, ramaderia i pesca. Com a exemple, es poden citar els següents ajuts, tots ells procedents del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació:

Ordre APA/224/2007, de 6 de març, sobre l'ajut específic al cultiu de cotó per a la campanya 2007/2008; Ordre APA/645/2007, de 2 de març, per la qual es convoquen per a l'exercici de 2007 els ajuts destinats a la innovació tecnològica en el medi rural; Ordre APA/925/2007, de 3 d'abril, plans d'assistència tècnica en els sectors agroalimentaris, contemplades en el Reglament (CE) 1998/2006, de la Comissió, de 15 de desembre de 2006, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat als ajuts de «minimis»; Ordre APA/1255/2007, de 25 d'abril, ajuts destinats a les organitzacions interprofessionals agroalimentàries (en el marc del Reial Decret 1225/2005, de 13 d'octubre); Ordre APA/1899/2007, de 23 de maig, subvencions destinades a la promoció de les dones del medi rural; Ordre APA/2203/2007, de 25 de juny, per la qual es fa pública la convocatòria d'ajuts a l'associacionisme en xarxes de desenvolupament rural d'àmbit estatal; Ordre APA/3181/2007, de 30 d'octubre, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades a les organitzacions i associacions de criadors per a la conservació, millora i foment de les races ramaderes pures de producció.

En tots aquests casos, l'Estat tendeix a regular de manera exhaustiva la finalitat i les condicions d'atorgament. En la majoria, fins i tot regula el procés de tramitació, assumeix la gestió i no territorialitza els fons. Així doncs, malgrat que l'Estat no té cap títol competencial específic, i pot ser molt discutible l'adequació de l'article 149.1.13 CE, procedeix a una regu-

lació que exclou la capacitat d'actuació autonòmica en matèries de la seva competència exclusiva.⁶⁷

D'altra banda, en comptades ocasions trobem subvencions que responen adequadament als paràmetres jurisprudencials. És el cas del *Reial Decret 190/2007, de 9 de febrer, pel qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts «de minimis» destinats a la implantació de sistemes d'autocontrol en els mercats de bestiar*, també del MAPA. En aquest cas, en què l'Estat invoca expressament l'article 149.1.13 CE, la regulació de les condicions no és exhaustiva, tampoc no es regula la tramitació ni es preveu la distribució dels fons d'acord amb l'establert per l'article 86 LGP. S'estableix el deure d'informació de les Comunitats Autònomes, que remetraran anualment al MAPA, en el primer trimestre de cada exercici, les dades relatives als ajuts concedits l'any anterior. Un altre exemple és el *Reial Decret 1366/2007, de 19 d'octubre, pel qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades al foment de les races autòctones en perill d'extinció*. La regulació de les condicions no és exhaustiva, la gestió correspon a les Comunitats Autònomes i es preveu la territorialització dels fons.

A banda de l'agricultura, l'Estat també ha invocat l'article 149.1.13 CE per a l'adopció de mesures de foment en altres matèries, de competència exclusiva o compartida autonòmica com ara la indústria (article 139 EAC), *Ordre ITC/3666/2007, de 14 de desembre, pel la qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts a la indústria minera del carbó*; el turisme (art. 171 EAC), *Resolució de la Secretaria d'Estat de Turisme, de 25 de maig*; o l'energia (art. 133 EAC), *Ordre ITC/3218/2008, de 5 de novembre, per la qual es regule els ajuts destinats al finançament d'existències de carbó en centrals tèrmiques*. Altra vegada, l'Estat procedeix a una regulació exhaustiva de les condicions d'atorgament i centralitza la gestió (a banda de la possibilitat de què les Comunitats Autònomes facin de «finestreta» per a la recepció de les sol·licituds).

⁶⁷ Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., p. 29: «aun admitiendo que la política económica es un área de la actuación del Estado de la que suele predicarse una especial necesidad de centralización en la toma de decisiones, es también cierto que esto no puede ser utilizado como pretexto para la anulación, en la práctica, de las competencias autonómicas sobre actividades económicas, esencialmente de aquellas de carácter normativo, ni para neutralizar la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar políticas propias en las materias de su competencia»; Sánchez Serrano, «Ayudas comunitarias...», op. cit., p. 76.

Així doncs, l'Estat tendeix a una invocació indiscriminada de l'article 149.1.13 CE sempre que hi hagi alguna connexió entre la mesura de foment aprovada i l'activitat econòmica. La interpretació finalista que ha fet el TC d'aquest precepte, en establir que dóna cobertura a accions o mesures singulars «que siguin necessàries per a assolir les finalitats proposades dins de l'ordenació de cada sector», dóna un ampli marge d'actuació a l'Estat, que aquest no ha desaprofitat. Ara bé, l'article 149.1.13 CE no hauria de convertir-se en un instrument que permeti el menyscabament de l'autonomia política autonòmica a través de la potestat subvencional estatal.

b.2 · Article 149.1.1 CE

L'article 149.1.1 CE és habitualment invocat en l'àmbit de l'assistència i els serveis socials. Catalunya té competència exclusiva sobre la matèria de serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies (art. 166 EAC). Amb anterioritat a la reforma estatutària, l'article 9.25 EAC reconeixia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'assistència social. De fet totes les Comunitats Autònomes van assumir aquesta competència, d'acord amb el previst a l'article 148.1.20 CE.

Per la seva banda, l'Estat ha invocat l'article 149.1.1 CE, per exemple, per a la convocatòria de subvencions relacionades amb programes de cooperació i voluntariat social: *Ordre TAS/1051/2007, de 18 d'abril, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials a càrrec de l'assignació tributària de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques*. Aquesta Ordre preveu la realització de programes destinats a atendre situacions de necessitat i/o marginació de persones majors de 65 anys, persones amb alguna discapacitat física, psíquica o sensorial, dones, família, infància i joventut, persones afectades per problemes de drogodependència, poble gità, població reclosa i ex-reclosa, refugiats i asilats, migrants, víctimes del terrorisme, persones afectades pel VIH/SIDA, així com actuacions integrals contra l'exclusió social i per a l'erradicació de la pobresa i altres actuacions de solidaritat social per a cobrir necessitats d'interès general.⁶⁸

⁶⁸ Aquesta normativa ha estat objecte de conflicte positiu de competència per part de la Generalitat de Catalunya, núm. 6893-2007 (BOE 10-08-07).

L'Estat invoca en l'Exposició de Motius únicament l'article 149.1.1 CE com a títol competencial habilitant. A més a més, s'afegeix que l'administració general de l'Estat té títol competencial per a gestionar amb plena autonomia el Programa de l'IRPF, sobre la base també de l'article 149.1.1 CE i els principis constitucionals dels articles 1.1, 9.2, 138.1 i 2, 139.1 i 156.1 CE. S'argumenta que la finalitat d'aquestes subvencions és la consecució de la igualtat dels ciutadans en les polítiques socials. Així, els articles 1.1 i 9.2 CE incorporen un mandat als poders públics per promoure les condicions i remoure els obstacles per a una igualtat efectiva. Finalment, s'argumenta que la igualtat efectiva en l'exercici dels drets socials requereix la utilització de criteris d'eficiència i economia en la programació de la despesa pública (art. 31.2 CE), que aconsellen que sigui l'administració de l'Estat la que actuï.

Així mateix, l'Estat es remet a jurisprudència constitucional per a fonamentar la seva actuació. En primer lloc, cita la STC 146/1986, que recull la doctrina de la STC 95/1986, per a reclamar la gestió centralitzada sobre la base de la garantia de la igualtat dels possibles destinataris en tot el territori nacional, que valorarem més endavant.

A continuació, l'Estat es remet a les SSTC 56/1986 i 1/1982, per a afirmar que «l'Estat no pot veure's privat de l'exercici de les seves competències exclusives per l'existència d'una competència, encara que també sigui exclusiva, d'una Comunitat Autònoma». En el context de l'Ordre analitzada, aquesta afirmació és problemàtica, ja que posa al mateix nivell una competència exclusiva autonòmica amb un títol horitzontal de l'Estat per a la regulació de les «condicions bàsiques». En aquest sentit, a la STC 1/1982, el TC atribuïa caràcter exclusiu a la competència per a la determinació de les «bases» dels articles 149.1.1 i .13 (FJ 1), tot i que en puritat a l'Estat només li correspon una funció determinada (regulació de les «bases» i «condicions bàsiques» respectivament). D'altra banda, la STC 56/1986 resolva un conflicte positiu de competència en relació a la matèria urbanística i d'ordenació del territori. Front a la competència exclusiva del País Basc, el TC admetia l'al·legació d'altres títols competencials de l'Estat, en concret els articles 149.1.10, .24 i .29 CE. Ara bé, no es tractava d'un supòsit d'exercici de la potestat subvencional de l'Estat, ni estava implicat l'article 149.1.1 CE, sinó el 149.1.13 CE. A més a més, en aquell cas l'Estat al·legava títols competencials específics.

Tot seguit, en l'Exposició de Motius de l'Ordre analitzada, l'Estat invoca l'assoliment de l'interès general de la nació i d'interessos de caràcter

supracomunitari, amb cita a la STC 42/1981. Ara bé, aquesta sentència resolvia un recurs d'inconstitucionalitat interposat per l'Estat contra la Llei, de 22 d'abril de 1981, de Biblioteques, del Parlament de Catalunya, sense cap connexió amb la potestat subvencional. Aquesta invocació a l'interès general s'emprava en l'argumentació com a fonament de l'atribució a l'Estat de les competències de l'article 149.1 CE, i a continuació es deia que «l'interès general propi de cada Comunitat Autònoma es reflexa així mateix en l'assumpció d'una sèrie de competències en el seu respectiu Estatut». Per tant, l'interès general no es pot utilitzar per subvertir l'ordre competencial, sinó que es troba en la base de la distribució de competències operada des de la Constitució i complementada pels Estatuts.

Per últim, s'inclou la referència a la STC 239/2002, amb menció de la STC 61/1997, indicant que l'article 149.1.1 CE permet a l'Estat una regulació de les «condicions bàsiques» que garanteixen la igualtat. Val a dir que la STC 239/2002 resol dos conflictes de competència interposats pel Govern de l'Estat front a un Decret de la Junta d'Andalusia (i la seva modificació), que establien ajuts econòmics complementaris, de caràcter extraordinari, en favor de pensionistes per jubilació i invalidesa, en les seves modalitats no contributives. El TC va desestimar el conflicte de competències, entenent que les Comunitats Autònomes podien complementar les prestacions no contributives de la Seguretat Social, sempre i quan existís una situació de necessitat real i no s'interferís amb el sistema de la Seguretat Social. Més enllà de la resolució del cas concret, el TC inclou un seguit de consideracions sobre la distinció entre Seguretat Social i assistència social. Per la part que ens interessa aquí, el TC confirma que la Seguretat Social es configura com una «funció de l'Estat» per a atendre situacions de necessitat que poden anar més enllà de la cobertura contributiva, que constitueix l'origen d'aquest sistema (FJ 3). En general, considera que tant la Seguretat Social com l'assistència social persegueixen l'atenció de situacions de necessitat. En aquesta línia, interpreta que l'article 41 CE, en el marc del bloc de la constitucionalitat, es dirigeix als poders públics en general i permet distingir una assistència social «interna» a la Seguretat Social i una altra «externa» de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes (FJ 5). Per tant, entén que tant l'Estat com les Comunitats Autònomes poden adoptar mesures dirigides a pal·liar situacions de necessitat. Ara bé, el TC afegeix que cal garantir que aquesta expansió de l'abast de la Seguretat Social més enllà de les prestacions contributives no restringeixi l'abast propi de «l'assistència social», ja que podria donar lloc a un

buidament d'aquesta matèria, en perjudici de les competències autonòmiques. En qualsevol cas, cal tenir en compte que l'Ordre ara analitzada no s'inscriu en el marc de l'article 41 CE, sinó en el marc més ampli de l'article 9.2 CE.

En definitiva, l'anàlisi de les sentències citades a l'Exposició de Motius demostra que no sempre es tracta de sentències referides a la potestat subvencional. La majoria són sentències dels anys vuitanta, prèvies a la STC 13/1992, i al desenvolupament posterior de la doctrina constitucional, que ha tendit a restringir l'ús ampli de l'article 149.1.1 CE en favor de títols competencials més específics. Tot i així, aquestes referències es reproduïxen literalment en d'altres mesures de foment com a l'*Ordre TAS/668/2007, de 14 de març, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, Famílies i Discapacitat*, destinades a la realització d'actuacions socials dirigides a afavorir la inclusió social i a recolzar el moviment associatiu i fundacional de les persones amb discapacitat, famílies, infància, poble gitano i voluntariat. Igualment s'invoca l'article 149.1.1 CE, vinculat als articles 1.1 i 9.2 CE.

En matèria de joventut, que Catalunya ha assumit de manera exclusiva a l'article 142 EAC, l'Estat ha aprovat l'*Ordre TAS/1365/2007, de 10 de maig, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions, de l'Organisme Autònom Institut de la Joventut*; i la *Resolució de l'Institut de la Joventut, 21-5-2007, per la qual es convoca la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions per a l'any 2007*. En aquesta Ordre s'al·lega l'article 149.1.1 CE com a títol competencial, vinculat als articles 1.1 i 9.2 CE. L'Estat argumenta que la finalitat d'aquestes subvencions és l'assoliment de la igualtat dels ciutadans joves en les polítiques socials, promovent les condicions i removen els obstacles per a que la igualtat sigui efectiva. L'Estat també es remet a la jurisprudència constitucional per a justificar la mesura adoptada, i reproduïx la cita de sentències analitzades anteriorment.

En aquest cas, s'inlcou una referència concreta a la matèria de joventut. S'argumenta que en aquesta matèria les competències exclusives no poden entendre's en el sentit que excloguin l'actuació de l'Estat, en particular en relació amb aquells casos que exigeixin un tractament en un àmbit més ampli que el d'una Comunitat Autònoma. Tot seguit es reproduïx la cita de la STC 42/1981, per a sostenir que la consecució de l'interès general de

la nació i els de caràcter supracomunitari queda confiada als òrgans generals de l'Estat. Ara bé, recordem que, en aquesta sentència, la invocació de l'interès general era fonament del repartiment competencial operat des de la Constitució; i que, com també hem vist, l'abast supraautonòmic de l'activitat no permet desplaçar la titularitat de la competència autonòmica.

b.3 · Article 149.1.15 CE

A banda dels articles 149.1.1 i 149.1.13 CE, s'observa la tendència a la utilització àmplia de l'article 149.1.15 CE per a donar cobertura a l'activitat subvencional de l'Estat. Aquest títol competencial atorga a l'Estat una competència exclusiva sobre el foment de la investigació científica i tècnica. Per tant, emparant-se en aquest títol, l'Estat assumeix totes les competències normatives i executives (STC 175/2003, FJ 14). El risc de menyscabament de l'ordre competencial es produeix quan aquest títol es projecta sobre matèries de competència autonòmica (exclusives o compartides), com l'educació, la indústria o l'energia.

Per exemple, a la *Resolució de la Secretaria d'Estat de Turisme i Comerç*, 22-2-2007, per la qual es convoquen les Beques «Turismo de España» 2007 per a estrangers, per a realitzar estudis sobre matèries turístiques en universitats o centres de reconegut prestigi espanyols, l'Estat invoca com a títols competencials habilitants tant l'article 149.1.13 CE, com el 149.1.15 CE. La regulació de les condicions d'atorgament és exhaustiva, i es regula també la gestió. Es preveu que les Comunitats Autònomes puguin rebre les sol·licituds; comprovar el compliment dels requisits de fons i de forma; i designar 4 representants que formaran part del Jurat que realitza la proposta de concessió.

Aquesta Resolució es dicta en el marc de l'*Ordre ITC/443/2004*, de 27 de desembre, per la qual s'estableixen les bases del programa de beques «Turismo de España» d'estudi, investigació i pràctiques en matèries turístiques per a espanyols i estrangers, on l'Estat invocava també com a títols competencials habilitants tant l'article 149.1.13 com el 149.1.15 CE. A més a més, el Preàmbul d'aquesta Ordre feia referència a la necessitat de donar compliment a la STC 175/1995, que va resoldre la impugnació de beques destinades a alumnes estrangers per a la realització de cursos o estudis de formació turística o hotelera en centres docents espanyols, pel curs acadèmic 1987-88, en el marc d'uns Convenis Internacionals de Co-

operació Turística. L'Estat al·legava l'article 149.1.3 CE, i el País Basc la competència estatutària sobre turisme. En la delimitació de l'objecte del conflicte, el TC destacava que aquella convocatòria donava compliment a les obligacions derivades de Convenis Internacionals de Cooperació Turística, i que per això en la convocatòria i gestió no intervenien autoritats educatives, sinó l'organisme governamental responsable de la política turística en el país respectiu. Ara bé, el TC va sostenir que ni el fet que l'activitat subvencionada tingués un abast més enllà del territori nacional, ni que fos el fruit d'un Conveni Internacional eren motius suficients per excloure la participació de les Comunitats Autònomes en activitats de naturalesa subvencional que afecten a matèries de la seva competència.⁶⁹ Al final, va declarar vulnerat l'ordre competencial.

La Resolució de 22-2-2007 analitzada ja no invoca l'article 149.1.3 CE, ni el compliment d'obligacions en l'àmbit internacional, sinó els articles 149.1.13 i 149.1.15 CE. La invocació de l'art. 149.1.13 CE posa de manifest el seu ús abusiu. D'acord amb aquesta interpretació, qualsevol programa de beques d'estudi i investigació sobre un sector de l'activitat econòmica podria considerar-se com a part de la planificació general de l'activitat econòmica, eixamplant els contorns d'aquest títol competencial encara més.

D'altra banda, la invocació del títol competencial referent a la investigació també posa de manifest l'ús abusiu del mateix. D'acord amb la jurisprudència constitucional, per a què aquest títol pugui emparar l'activitat de foment de l'Estat ha de constatar-se que l'activitat principal sigui la investigadora, i a més a més, cal fer-ne una interpretació restrictiva per a no buidar altres títols competencials concurrents (STC 175/2003, FJ 5). Per tant, en aquest cas caldria determinar si l'activitat principal subvencionada és la investigació, el turisme o l'educació. En el primer cas, es tractaria d'una competència exclusiva estatal; en el segon, exclusiva autonòmica; i en el tercer, compartida. Si s'examina el text de la convocatòria, sembla que l'element predominant és el de l'estudi. Entre la normativa citada en l'Exposició de Motius, s'inclouen el Reial Decret 259/1996, de 16 de febrer, sobre incorporació a la Universitat dels estudis superiors de Turisme, i el Reial Decret 778/1998, de 30 d'abril, pel qual es regula el tercer cicle d'estudis universitaris, l'obtenció i expedició del títol de doctor i altres estudis de postgrau. A més a més, la definició de l'objecte de la convoca-

⁶⁹ STC 175/1995, FJ 4.

tòria, situa els ajuts en l'àmbit de l'educació.⁷⁰ En conclusió, les competències autonòmiques sobre turisme i educació no poden ser desconegudes en favor de la investigació.

D'altres ajuts en els quals s'al·lega l'article 149.1.15 CE en matèries de competència autonòmica (exclusiva o compartida), són: l'*Ordre APA/2041/2007, de 3 de juliol, per la qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts al desenvolupament tecnològic pesquer i aquícola*, que es projecta sobre la matèria de pesca (art. 119 EAC); l'*Ordre VIV/2494/2007, de 27 de juliol, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades a la realització de projectes d'investigació científica, desenvolupament i innovació tecnològica en matèria de sostenibilitat, innovació i qualitat de l'edificació i l'habitatge i la promoció de les tecnologies d'informació i comunicació en el sector* i l'*Ordre VIV/2710/2007, de 13 de setembre*, que convoca les subvencions corresponents, i es projecten sobre l'habitatge (art. 137 EAC). En aquests casos, l'Estat assumeix la gestió i no es territorialitzen els fons. Com a màxim, es preveu que les Comunitats Autònomes puguin fer de «finestreta» per a la recepció de les sol·licituds.

2 · Regulació de la finalitat i les condicions d'atorgament

Recordem que quan l'Estat ostenta un títol competencial genèric o la competència per dictar la legislació bàsica, el TC admet que l'Estat reguli la finalitat i les condicions essencials d'atorgament, referides principalment a l'objecte, els beneficiaris, la documentació, els requisits i els criteris d'avaluació. Al mateix temps, el TC ha sostingut que l'Estat no pot condicionar les subvencions o determinar la seva finalitat més enllà d'on arribi la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació. No es pot admetre un grau de concreció i detall tan elevat que buidi de contingut les competències normatives autonòmiques (exclusives o compartides).

Ara bé, el TC no ha exercit un control estricte sobre la intensitat de la regulació per part de l'Estat. En aquest context, l'anàlisi empírica demostra

⁷⁰ Art. 1: “La presente Resolución tiene por objeto la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de becas a personas físicas de nacionalidad extranjera para la realización de cursos de postgrado sobre materias turísticas en España con el fin de conseguir una mayor cualificación y formación de los recursos humanos en el sector turístico”.

com, en termes generals, la regulació estatal tendeix a esgotar l'àmbit de regulació de les condicions, en perjudici de l'autonomia política de les Comunitats Autònomes per a configurar polítiques pròpies, d'acord amb les seves prioritats o necessitats.⁷¹

Només a títol d'exemple, es recullen a continuació diversos ajuts a través dels quals l'Estat desenvolupa una regulació molt detallada de la finalitat i les condicions d'atorgament.

A l'Ordre TAS/1365/2007, de 10 de maig, per la qual s'estableixen bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions, de l'Organisme Autònom Institut de la Joventut, en la qual l'Estat invocava l'article 149.1.1 CE, es regulen de manera detallada l'objecte, els beneficiaris i els seus requisits, els criteris objectius d'atorgament, així com també el procediment de tramitació. Respecte els beneficiaris i els requisits que han de complir s'estableix:

Artículo 2. Entidades y Organizaciones beneficiarias y sus requisitos.

1. Las entidades y organizaciones no gubernamentales que concurren a las correspondientes convocatorias deberán reunir, a la fecha de publicación de las correspondientes convocatorias, los siguientes requisitos:

a) Estar legalmente constituidas y debidamente inscritas en el correspondiente Registro administrativo.

b) Tener ámbito de actuación estatal, según su título constitutivo.

c) Carecer de fines de lucro. A estos efectos se considerarán también entidades sin fines de lucro aquellas que desarrollen actividades de carácter comercial, siempre que los beneficios resultantes de las mismas se inviertan en su totalidad en el cumplimiento de sus fines institucionales, no comerciales.

d) Aquellos que se determinen en las correspondientes convocatorias.

e) Hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social. A estos efectos, la presentación de la solicitud de subvención conllevará la autorización del solicitante para que el Instituto de la Juventud obtenga de forma directa la acreditación del cumplimiento de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. No obstante, el solicitante podrá denegar expresamente el consentimiento, debiendo aportar entonces la certificación en los términos previstos en el artículo 22 del Real Decreto

⁷¹ Medina Guerrero, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, pp. 497-498.

887/2006, de 21 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones.

f) Haber justificado, en su caso, suficientemente, las ayudas económicas recibidas con anterioridad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

g) Disponer de la estructura y capacidad suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos, acreditando la experiencia necesaria para ello.

h) No estar incursas en el resto de las prohibiciones que, para obtener la condición de beneficiario de subvenciones, se establecen en el artículo 13, apartados 2 y 3 de la Ley General de Subvenciones. No se entenderán incluidas dentro de la tipología de estas entidades y organizaciones no gubernamentales las entidades de derecho público, las universidades, los partidos políticos, los colegios profesionales, las sociedades civiles y otras entidades con análogos fines específicos y naturaleza que los citados anteriormente.

Així mateix, els criteris de valoració també es regulen de manera exhaustiva.

Artículo 4. Criterios objetivos de otorgamiento.

Los criterios referidos a las entidades y organizaciones, valorarán la implantación, antigüedad, estructura y capacidad de gestión, auditoría externa, presupuesto y financiación, participación social y voluntariado, adecuación de recursos humanos y cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas del Departamento, teniendo cada uno de dichos criterios la misma ponderación.

Criterios de valoración de los programas.a) Destinatarios/as: Que estén dirigidos a jóvenes pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos y/o en situación de marginación o alto riesgo social (máximo 5 puntos).

b) Gestión del programa: Que estén promovidos por asociaciones u organizaciones juveniles, federaciones o confederaciones de asociaciones juveniles (máximo 2 puntos).

c) Contenido técnico del programa: El programa debe especificar con claridad sus contenidos y estar bien definido para los objetivos propuestos. Se valorará las actividades que comprende, calendario de realización, aspectos innovadores en su diseño, así como los indicadores de evaluación y control para el seguimiento del mismo (máximo 11 puntos).

d) Ámbito del programa: Que el programa desarrolle sus actividades en el ámbito de varias Comunidades Autónomas o cuyos/as usuarios/as procedan de varias Comunidades Autónomas (máximo 5 puntos).

e) Financiación del programa: Se valorará los costes previstos en el presupuesto del programa, en relación con las actividades del mismo y el número de usuarios, así como la aportación de la propia entidad y la obtención de otras fuentes de financiación acreditadas públicas o privadas (máximo 8 puntos).

f) Voluntariado: Que en la ejecución del programa intervenga personal voluntario, teniendo en cuenta la estructura y capacidad de la entidad (máximo 3 puntos).

g) Continuidad: Se tendrán en cuenta los programas en que persistiendo la necesidad real y habiendo recibido subvenciones en años anteriores, hayan obtenido una valoración positiva de sus resultados (máximo 3 puntos).

A l'Ordre TAS/668/2007, de 14 de març, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, Famílies i Discapacitat, l'Estat al·lega també com a títol competencial l'article 149.1.1 CE. L'Estat regula de manera detallada la finalitat, les condicions d'atorgament i tramitació, atribuint la gestió a òrgans de l'Estat.

Per exemple, la regulació dels criteris de valoració de les entitats sol·licitants no deixa cap marge d'actuació a les Comunitats Autònomes:

Artículo 7.1. Criterios objetivos de valoración, y ponderación de los mismos, de las Entidades solicitantes:

a) Implantación: Se valorará la implantación de las actuaciones realizadas por la entidad, así como el número de socios y afiliados. Tendrán una valoración prioritaria las confederaciones, federaciones o agrupaciones similares que presenten actuaciones integradas. (Máximo 20 puntos).

b) Antigüedad: Que la entidad esté constituida al menos con dos años de anterioridad a la fecha de publicación de la convocatoria, a excepción de las confederaciones y federaciones recién constituidas, que deberán estar compuestas mayoritariamente por federaciones o asociaciones cuya antigüedad sea superior a dos años. (Máximo 3 puntos).

c) Especialización: Que quede acreditada la especialización de la entidad en la atención al colectivo al que se dirigen las actuaciones, o bien, que esté constituida como asociación del propio colectivo al que representa. (Máximo 10 puntos).

d) Estructura y capacidad de gestión: Que la estructura de la entidad sea adecuada para gestionar las actividades previstas en las actuaciones

presentadas, disponiendo de sistemas de evaluación y de calidad que contribuyan a la consecución de los objetivos previstos. (Máximo 20 puntos).

e) Auditoria externa: Se valorará muy especialmente que la entidad someta su gestión a controles periódicos. (Máximo 5 puntos).

f) Presupuesto y financiación: Se valorará el volumen del presupuesto de la entidad en el último año, su patrimonio, así como la financiación obtenida de otras instituciones y su capacidad para movilizar recursos de otros entes públicos y/o privados, primándose a las que tengan una capacidad de financiación privada de, al menos, el 10 por 100 de su presupuesto total de ingresos. (Máximo 20 puntos).

g) Participación social y voluntariado: Que la entidad promueva la participación y movilización social. Que cuente con un número relevante de voluntarios/as para el desarrollo de sus actuaciones, priorizándose aquéllas que dispongan de un sistema de formación de los/las voluntarios/as y de incorporación de éstos/as a las actividades de la entidad. (Máximo 15 puntos).

h) Adecuación de recursos humanos: Se valorarán las líneas de actuación de la entidad en materia de gestión de los recursos humanos (Máximo 7 puntos).

1. La naturaleza, características y duración de la contratación del personal asalariado preexistente y de nueva incorporación.

2. Que los criterios de contratación del personal contribuyan al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad, así como de otros grupos sociales sobre los que existen medidas especiales de fomento de empleo.

i) Cumplimiento de las obligaciones derivadas de las subvenciones recibidas del Ministerio: Se valorará la exactitud en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales —antes, Ministerio de Asuntos Sociales—, respecto a las subvenciones concedidas en anteriores convocatorias. Cuando el cumplimiento no sea total, atendiendo al tipo de incumplimiento que se haya producido, podrá detraserse hasta un máximo de 7 puntos de la puntuación total obtenida por la entidad.

D'altra banda, en les convocatòries següents, tot i incloure una regulació detallada de les condicions d'atorgament, es preveu certa capacitat d'intervenció limitada a les Comunitats Autònomes. A més a més, es ten-

deixen a respectar les competències normatives i executives de les Comunitats Autònomes sobre la tramitació i gestió.

En l'Exposició de Motius del *Real Decret 1724/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades al foment de sistemes de producció de races ramaderes autòctones en règims extensius*, s'identifica la regulació com a bàsica i es justifica expressament la utilització d'una norma de rang reglamentari. Tot i que l'Estat tendeix a utilitzar normes de rang infralegal per a la regulació de la normativa bàsica en l'àmbit de les subvencions, no acostuma a justificar-ho de manera expressa. L'objecte, els beneficiaris, les activitats subvencionables, els requisits, la quantia, compatibilitat i límits dels ajuts, la documentació a aportar i els criteris objectius d'atorgament de les subvencions es regulen amb un grau de detall elevat. Per exemple, respecte els requisits que cal complir:

Artículo 5. Requisitos y compromisos.

1. Para que los titulares de las explotaciones ganaderas puedan ser incluidos en los programas establecidos por las comunidades autónomas al efecto, deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Aplicar en sus explotaciones un sistema de gestión que contemple las funciones productivas, medioambientales y sociales de la ganadería, así como el bienestar de los animales, de acuerdo con lo establecido en el anexo.

b) Cumplir con las guías de prácticas correctas de higiene establecidas para cada sector productor ganadero a nivel comunitario, tal y como establece el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. En su ausencia, serán de aplicación las guías de prácticas correctas de higiene nacionales fomentadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o, en su defecto, las existentes a nivel autonómico.

c) Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la seguridad social, conforme a la normativa vigente.

d) Presentar un plan de explotación que incluirá como mínimo lo previsto en el artículo 7.2 y resulte justificativo de la viabilidad económica de la misma.

e) Contar con ganado reproductor perteneciente a razas autóctonas y disponer de superficie territorial suficiente generadora de los recursos naturales necesarios para la producción ganadera a que se destina.

A la vegada, el paràgraf tercer d'aquest article contempla la possibilitat que les Comunitats Autònomes estableixin ajuts complementaris i requisits addicionals en matèria de benestar animal i condicions mediambientals, en el marc de l'establert per la normativa comunitària.⁷²

Pel que fa als criteris d'avaluació de les subvencions, la regulació prevista és també detallada, tot i que el paràgraf segon reconeix certa capacitat de regulació a les Comunitats Autònomes:

Artículo 9. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.

1. Para la concesión de las subvenciones previstas en este real decreto, las solicitudes de ayudas se evaluarán en función de acuerdo a los siguientes criterios valorativos:

- a) Explotaciones con animales reproductores pertenecientes a razas autóctonas de protección especial en porcentaje igual o superior al 50 por cien del total de reproductores de la explotación, 4 puntos.
- b) Explotaciones con animales reproductores pertenecientes al resto de razas autóctonas en porcentaje igual o superior al 50 por cien del total de reproductores de la explotación, 3 puntos.
- c) Explotaciones ganaderas con menos de 50 UGM de ganado por UTH, 3 puntos.
- d) Explotación incluida en algún sistema de producción de calidad diferenciada agroalimentaria, 2 puntos.
- e) Explotaciones en las que el cebo de los animales se realice en la propia explotación o en el caso de ovinos y caprino en centros de tipificación de la asociación de productores, en un porcentaje igual o superior al 50 por cien, 2 puntos.
- f) Que todos los animales reproductores de la explotación participen en un programa de conservación o mejora de la raza autóctona oficialmente aprobado, 1 punto.

⁷² «Las comunidades autónomas podrán establecer ayudas complementarias a las previstas en la presente norma y, en su caso, incluir requisitos adicionales en materia de bienestar animal y condiciones medioambientales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 40, y los límites establecidos en el anexo del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de Septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), con los límites previstos en el artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 1857/2006 de la Comisión, de 15 de Diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 70/2001».

- g) Explotaciones ganaderas adheridas a una Agrupación de Productores, 1 punto.
 - h) Ostentar la condición de agricultor a título principal, según la Ley 19/1995, de 4 de Julio, de modernización de las explotaciones agrarias, 1 punto.
 - i) Explotaciones incluidas en zonas desfavorecidas, según el Reglamento (CE) del Consejo 1257/1999, de 17 de Mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, 1 punto.
 - j) Ostentar la condición de agricultor joven, según la Ley 19/1995, de 4 de Julio, de modernización de las explotaciones agrarias, 1 punto.
 - k) Que el titular o cotitular de la explotación sea mujer, o, si se trata de una explotación asociativa o societaria, cuando al menos el 50 por cien de los socios que la integran sean mujeres, 1 punto.
2. Además, en función del programa específico de cada comunidad autónoma, ésta dispondrá de 5 puntos para establecer sus propios criterios valorativos a añadir a los establecidos en el apartado anterior.

Així doncs, es preveu que les Comunitats Autònomes puguin afegir criteris valoratius, però que només podran representar 5 punts, en comparació amb els 20 que regula l'Estat. Per tant, no s'ignora totalment la capacitat d'intervenció normativa de les Comunitats Autònomes, però es delimita de tal manera que la seva autonomia política es ressenteix.

Igualment, en el *Reial Decret 987/2008, de 13 de juny, pel qual s'estableixen les bases reguladores de subvencions a projectes de millora de la gestió del medi ambient de les explotacions porcínes*, adoptat sota el títol de l'article 149.1.23 CE, es preveu que les Comunitats Autònomes puguin afegir criteris de valoració, fins a un màxim de 5 punts, d'un total de 20 corresponents als criteris establerts per l'Estat. D'altra banda, es respecten les competències de gestió autonòmiques i es preveu la territorialització dels fons.

En el *Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el Pla Estatal 2005-2008, per a afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge*, la regulació assolix un grau de detall molt elevat. A la vegada, es preveu certa intervenció de les Comunitats Autònomes en la fixació dels preus (art. 6). Pel que fa al càlcul dels ingressos familiars, s'admet també que les Comunitats Autònomes incloguin elements de ponderació, d'acord amb els

paràmetres fixats pel Reial Decret (art. 7). Tot i reconèixer la competència autonòmica de gestió, respectant el marc estatal establert, es deixa poc espai per a una regulació autonòmica en desenvolupament d'una política pròpia en matèria d'habitatge. L'eventual regulació autonòmica queda limitada a complementar puntualment l'establert pel Reial Decret. Es preveu la signatura de Convenis de col·laboració per a l'aplicació i desenvolupament del Pla Estatal 2005-2008.

En general, l'anàlisi empírica confirma la tendència de l'Estat a regular exhaustivament les condicions essencials d'atorgament. Ara bé, els títols horitzontals o la competència per dictar la legislació bàsica no donen cobertura a una regulació completa de les mateixes, perquè llavors la competència exclusiva o de desenvolupament legislatiu que pugui correspondre a les Comunitats Autònomes quedaria buida de contingut. En els tres últims casos, es reconeix capacitat normativa a les Comunitats Autònomes, tot i que de forma limitada. De qualsevol manera, no cal que expressament s'habiliti a les Comunitats Autònomes per a desenvolupar la legislació bàsica estatal, sinó que és una competència que aquestes ja tenen. En tant que titulars d'aquesta competència, les Comunitats Autònomes haurien de poder no només precisar la normativa estatal, sinó innovar d'acord amb les necessitats i característiques pròpies de cada Comunitat Autònoma.

Val a dir que la pràctica estatal s'empara en una jurisprudència constitucional molt flexible que ha admès una regulació estatal exhaustiva sobre tots els elements que s'inclouen en la categoria de «condicions essencials».⁷³ Per tant, pot ser que efectivament es territorialitzin els fons i la gestió, però que l'Estat ocupi tot l'àmbit normatiu, ignorant les competències normatives autonòmiques, o, en el pitjor dels casos, que no es territorialitzi a cap nivell, com examinarem a continuació.

3 · Gestió i territorialització

Les excepcions que justifiquen la no territorialització van ser establertes jurisprudencialment, i després reproduïdes a l'article 86.1 LGP. La seva formulació és molt general, tot i que en ocasions, tal com s'ha mos-

⁷³ En aquest sentit es pronuncia Carrasco Durán, M., «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., p. 17.

trat, el TC ha restringit la seva invocació per part de l'Estat. Per exemple, l'argument de la igualtat en les possibilitats d'obtenció i la no superació de la quantia màxima no es va considerar suficient per justificar la centralització de la gestió de beques per a l'estudi (STC 188/2001), beques d'educació especial (STC 212/2005) o ajuts al disseny industrial (STC 186/1999). En qualsevol cas, la formulació vaga d'aquests criteris, que atorguen una àmplia flexibilitat a l'Estat, contribueix a una situació de manca de seguretat jurídica.

A més a més, el TC no exigeix que, en tot cas, es justifiqui expressament la no territorialització, sinó que considera suficient que pugui «deu-dir-se sense esforç de la naturalesa i contingut» de la mesura que es tracti. Per tant, en moltes ocasions en què les subvencions no es territorialitzen, l'Estat no ofereix cap tipus de justificació o simplement reproduïx els criteris de l'article 86 LGP. En d'altres, l'Estat reconeix certa capacitat d'intervenció a les Comunitats Autònomes, però centralitza la major part dels actes de gestió sense justificar-ho, com si el reconeixement de certa participació autonòmica fos suficient per respectar l'ordre competencial. Per últim, també es mostrarà com l'exercici de funcions de gestió i la territorialització dels fons es condicionen en ocasions a la signatura de convenis de col·laboració, posant en risc el principi d'indisponibilitat de les competències pròpies.

a · La justificació de la manca de territorialització

a.1 · Invocació genèrica de les circumstàncies excepcionals

L'anàlisi empírica demostra que en la major part dels casos analitzats l'Estat no justifica de manera expressa la manca de territorialització. D'altra banda, quan efectivament es justifica de manera expressa, la tendència és invocar de manera general les circumstàncies excepcionals previstes per la jurisprudència constitucional i l'article 86.1 LGP.

Per exemple, l'*Ordre APA/3181/2007, de 30 d'octubre, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades a les organitzacions i associacions de criadors para la conservació, millora i foment de les races pures de bestiar de producció*, reproduïx a l'Exposició de Motius la fórmula jurisprudencial que inclou els tres motius que justifiquen la centralització:

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, así como la *aplicación homogénea* de la normativa zootécnica, *evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global* de los fondos estatales dedicados al sector, se mantiene por la Administración General del Estado, la gestión centralizada de los fondos que se destinan a las subvenciones contempladas en la presente orden (cursiva pròpia).

La instrucció dels expedients s'atribueix a la Direcció General de Ramaderia del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació; l'avaluació de les sol·licituds a un òrgan col·legiat que es regula en la mateixa Ordre; i la resolució, pagament i pagaments anticipats també correspon al Ministeri. L'única participació autonòmica es materialitza en la inclusió de dos vocals de les Comunitats Autònomes en l'òrgan col·legiat que ha de valorar les sol·licituds i fer la proposta de resolució. Així doncs, aquesta Ordre atribueix la gestió a òrgans estatals, però per justificar-ho es limita a fer una invocació genèrica dels motius que justifiquen l'excepció a la territorialització, sense concretar com es materialitzen en aquest cas concret. La garantia d'igual tractament podria vincular-se al fet que els beneficiaris es defineixen com d'àmbit supraautonòmic. Ara bé, l'atribució de caràcter supraautonòmic als destinataris no pot ser una manera de subvertir les competències autonòmiques. Pel que fa a evitar que se sobrepassi la quantia global dels fons, es diu en l'Exposició de Motius que aquestes subvencions s'ajusten al disposat pel dret comunitari, de manera que cal respectar l'establiment de quantitats absolutes o percentatges màxims pel que fa a ajuts estatals al sector agrari. Però aquest límit provinent del dret comunitari tampoc pot justificar automàticament la centralització. En aquests casos, poden existir altres fórmules que permetrien territorialitzar els ajuts i a la vegada evitar que es sobrepassi la quantia global màxima.

Altres exemples d'ajuts en matèria d'agricultura, en els quals l'Estat es limita a la invocació genèrica dels supòsits que habiliten per a la gestió centralitzada són: *Ordre APA/925/2007, de 3 d'abril, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a Plans d'assistència tècnica en els sectors agroalimentaris, contemplades en el Reglament (CE) 1998/2006, de la Comissió, de 15 de desembre de*

2006, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat als ajuts de «*minimis*»; Ordre APA/2260/2007, de 23 de juliol, per la qual s'estableixen les bases reguladores i convocatòria per a la concessió d'ajuts als armadors o propietaris de vaixells espanyols que pesquen en la «Costera de la Anchova», per a la paralització de la seva activitat (parcialment finançats amb fons comunitaris - Fons Europeu de Pesca).

En matèria d'assistència social, l'Estat tendeix a justificar la centralització sobre la base de la garantia de la igualtat entre els possibles destinataris. Per exemple, l'Ordre TAS/668/2007, de 14 de març, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, Famílies i Discapacitat. Com s'ha comentat amb anterioritat, s'invoça l'article 149.1.1 CE com a títol competencial i es reclama la gestió centralitzada amb la finalitat de «garantir la igualtat dels possibles destinataris en tot el territori nacional».⁷⁴ En concret, respecte la centralització de la gestió, es fa referència a les SSTC 95/1986 i 146/1986. Cal recordar, no obstant, que la STC 95/1986, que resolva un conflicte positiu de competència en matèria d'agricultura, tot i admetre la possibilitat de gestió centralitzada per garantir la igualtat, també va sostenir que l'Estat no podia assumir tots els actes de gestió, de manera que acabés anul·lant la participació de la Comunitat Autònoma. D'altra banda, la STC 146/1986 efectivament fa referència a la matèria d'assistència social. El TC constata que, en principi, la gestió ha de correspondre a les Comunitats Autònomes, però que la garantia de la igualtat entre els destinataris pot justificar la centralització de la gestió, quan sigui imprescindible.

En el cas de l'Ordre examinada, l'ordenació, instrucció i resolució s'atribueixen a òrgans de l'administració de l'Estat. Ara bé, la necessitat de garantir la igualtat entre els possibles destinataris no justifica automàti-

⁷⁴ Textualment en l'Exposició de Motius: «Es imprescindible, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986, de 25 de Noviembre, que recoge la doctrina de la sentencia 95/1986, *realizar la gestión centralizada con objeto de garantizar la igualdad de los posibles destinatarios* en todo el territorio nacional [...] Es responsabilidad del Estado respaldar a las entidades que operan en este ámbito desde una perspectiva organizativa o institucional, para de este modo fomentar o potenciar la posterior actividad de protección social que han de desarrollar, lo que es *plenamente respetuoso con el orden constitucional de competencias*, ya que la intervención estatal se justifica por *la necesidad de garantizar la igualdad plena en el reparto de las ayudas* de que se trata entre todas las organizaciones sociales, cualquiera que sea el territorio en que se localicen sus sedes o realicen sus actuaciones» (cursiva pròpia).

cament la centralització de la gestió, com ha establert el TC en les sentències examinades sobre programes de beques.⁷⁵

A l'Ordre TAS/1051/2007, de 18 d'abril, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, la centralització de la gestió es justifica amb la mateixa invocació del principi d'igualtat.

Tot i que l'anàlisi empírica demostra que en la major part dels casos la justificació es fa a través d'una invocació general dels supòsits previstos jurisprudencialment, en algunes ocasions l'Estat realitza un major esforç de justificació, tenint en compte les característiques de l'ajut. Per exemple, el 16-10-2007 es dicten dues Resolucions⁷⁶ adoptades en el marc de l'Ordre ITC/3098/2006, de 2 d'octubre, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió d'ajuts per a actuacions de reindustrialització durant el període 2007-2013. En aquesta Ordre, la centralització es justifica per a garantir l'efectivitat dels ajuts, i aquest motiu es concreta fent referència al supòsit de fet específic. En primer lloc, s'indica que no es pot establir *a priori* un esquema de distribució territorial de la despesa perquè aquesta distribució ha de basar-se en una previsió de demanda d'ajuts que es desconeix i que procedeix de zones que no estan determinades amb caràcter general, amb excepció d'aquelles en les quals es reiteren actuacions per imperatiu de la gravetat dels ajustaments que han estat necessaris. A continuació, en l'Exposició de Motius, s'estableix:

En efecto la gestión centralizada se justifica por la necesidad de: a) armonizar las actuaciones de apoyo a la reindustrialización a cargo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en todas las zonas afectadas por el ajuste o reestructuración de las empresas; b) determinar, aplicar y coordinar los criterios de selección, evaluación, seguimiento y tramitación con otras entidades susceptibles de recibir ayudas en las diversas zonas afectadas del territorio español, al objeto de evitar posibles agravios compara-

⁷⁵ Està pendent la resolució d'un conflicte positiu de competències en relació a una convocatòria anterior d'aquestes subvencions.

⁷⁶ Resolució de la Secretaria General d'Indústria (BOE 23/10/2007), sobre ajuts per a actuacions de reindustrialització en zones afectades per processos de deslocalització dels sectors tèxtil i de la confecció, calçat, joguina, moble, curtut i marroquineria, i la Resolució de la Secretaria General d'Indústria (BOE 24/10/2007), sobre ajuts per a actuacions de reindustrialització.

tivos; c) hacer posible la compensación de ayudas con otros programas del Departamento; d) potenciar las actuaciones que presenten un carácter de dinamización tecnológica y un notable grado de relación interterritorial y e) facilitar la corrección de los desequilibrios económicos y sociales de las comarcas afectadas por la reindustrialización de forma compensada para que en todas ellas las actuaciones tengan efectos equivalentes.

Por otra parte, la diversidad existente en la ubicación geográfica de las zonas beneficiarias, así como la imposibilidad de prever los nuevos procesos de adaptación y ajuste en las empresas, son circunstancias que recomiendan asimismo la distribución y gestión de las ayudas por un órgano de la Administración General del Estado para garantizar el acceso a las mismas en condiciones de igualdad garantizando el principio de equivalencia.

Malgrat el major esforç de justificació, no és suficient per justificar la total centralització de la gestió. La pròpia regulació estatal de la finalitat, condicions i criteris d'avaluació, en exercici de la competència de legislació bàsica, pot donar resposta a aquestes preocupacions. En aquest sentit, mentre que en l'Exposició de Motius es fa referència a la dificultat d'identificar *a priori* les zones deprimides com a element que dificulta la territorialització, en la mateixa convocatòria s'estableixen els criteris d'identificació (art. 3). Així mateix, l'establiment de tècniques d'informació i col·laboració dins de la pròpia administració de l'Estat i entre l'Estat i les administracions autonòmiques podria contribuir a superar els obstacles detectats i a la vegada respectar l'autonomia política de les Comunitats Autònomes. En aquest sentit, en la mateixa Exposició de Motius es preveu la possibilitat de signar convenis de col·laboració per a la cooperació amb administracions autonòmiques i locals per al «perfeccionament» de la gestió, ja que aquestes administracions tenen un coneixement més precís del teixit industrial en el seu àmbit territorial, i poden aportar més detalls sobre el destí de les subvencions. El condicionament de la gestió a la signatura de convenis de col·laboració s'analitzarà més endavant.

En comptades ocasions, es pot considerar que l'Estat justifica adequadament la necessitat de centralitzar la gestió. A l'*Ordre APA/2041/2007, de 3 de juliol, per la qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts al desenvolupament tecnològic pesquer i aquícola*, s'al·lega la necessitat de garantir les mateixes possibilitats d'obtenció a tots els potencials destinataris en tot el territori nacional. En aquest cas, aquesta al·legació es pot

considerar justificada perquè es concedeix una única subvenció per cadascuna de les línies d'ajut que s'estableixen. Per tant, no és possible la distribució territorial dels fons entre les Comunitats Autònomes i una gestió descentralitzada per part d'aquestes.

a.2 · Beneficiaris i activitats d'àmbit estatal

L'anàlisi empírica mostra com l'Estat tendeix a justificar la centralització de la gestió sobre la base del caràcter supraautonòmic dels beneficiaris o de l'activitat desenvolupada. S'observa com a través de la convocatòria es defineixen els beneficiaris com a d'àmbit estatal o s'exigeix que l'activitat tingui caràcter supraautonòmic, sense que aquesta condició es derivi necessàriament de la naturalesa de l'activitat subvencionada. D'aquesta manera, a la pràctica, l'Estat desenvolupa polítiques pròpies a través de les subvencions en àrees de competència autonòmica simplement atribuint caràcter supraautonòmic als destinataris o a l'activitat. Ara bé, tal com ha establert el TC, no es pot admetre que l'atribució prèvia als beneficiaris d'àmbit supraautonòmic sigui un mecanisme vàlid per sostroure la gestió a les Comunitats Autònomes en matèries de la seva competència quan la finalitat de l'ajut no ho justifica.

Per exemple, en matèria d'agricultura l'Estat recorre a aquesta tècnica per a centralitzar la gestió, com ara l'*Ordre APA/645/2007, de 2 de març, per la qual es convoquen per a l'exercici de 2007, els ajuts destinats a la innovació tecnològica en el medi rural*, dictada en el marc de l'*Ordre APA/1921/2006, de 2 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la innovació tecnològica en el medi rural*. En l'Exposició de Motius d'aquesta última, s'estableix de manera expressa que la necessitat de la gestió a través del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació es fonamenta en què «l'estructura i naturalesa jurídica» dels beneficiaris és d'àmbit estatal. S'especifica que es tracta d'entitats sense ànim de lucre que no estan regionalitzades, de manera que les actuacions d'aplicació de tecnologies que es contemplen són d'àmbit estatal. Tot seguit es reproduïxen els motius comuns basats en l'efectivitat i la garantia de les mateixes possibilitats d'obtenció en tot el territori nacional. Correlativament, en la definició dels beneficiaris a l'article 2 s'exigeix que siguin entitats d'àmbit estatal.

També en l'Exposició de Motius de l'*Ordre APA/925/2007, de 3 d'abril, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de sub-*

vencions per a Plans d'assistència tècnica en els sectors agroalimentaris, contemplades en el Reglament (CE) 1998/2006, de la Comissió, de 15 de desembre de 2006, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat als ajuts de «minimis», s'especifica que els ajuts estan destinats a entitats o associacions l'àmbit de representació de les quals s'extén a la totalitat del territori de l'Estat, i a continuació es reclama la gestió i resolució per part del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació per garantir a la plena efectivitat i les iguals possibilitats d'obtenció i gaudi. L'article 2 requereix que els beneficiaris siguin entitats l'àmbit d'actuació de les quals s'extengui a tot el territori nacional.

L'Ordre APA/1899/2007, de 23 de maig, per la qual es publica per a l'exercici de 2007, la convocatòria de subvencions destinades a la promoció de les dones del medi rural, es remet a l'Ordre APA/1899/2006, de 6 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions destinades a la promoció de les dones en el medi rural. En l'Exposició de Motius es justifica la gestió directa i centralitzada pel Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per ser els beneficiaris entitats d'àmbit estatal que a més a més presentin projectes d'actuació que puguin afectar a diverses Comunitats Autònomes al mateix temps. S'afegeix també la garantia de les mateixes possibilitats d'obtenció en tot el territori nacional.

En l'àmbit de l'assistència social, com s'ha indicat amb anterioritat, a l'Ordre TAS/668/2007, de 14 de març, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, Famílies i Discapacitat es justifica la centralització al·legant la garantia de la igualtat de tots els destinataris.⁷⁷ S'exigeix que les entitats i organitzacions sol·licitants tinguin implantació estatal, d'acord amb els seus estatuts (art. 3).

Ara bé, tant l'agricultura com els serveis socials són competències exclusives autonòmiques. No es pot deduir de la naturalesa d'aquests ajuts la necessitat que l'activitat subvencionada es desenvolupi en àmbit estatal.

⁷⁷ En concret, es declara: «Es responsabilidad del Estado respaldar a las entidades que operan en este ámbito [estatal] desde una perspectiva organizativa o institucional, para de este modo fomentar o potenciar la posterior actividad de protección social que han de desarrollar, lo que es plenamente respetuoso con el orden constitucional de competencias, ya que la intervención estatal se justifica por la necesidad de garantizar la igualdad plena en el reparto de las ayudas de que se trata entre todas las organizaciones sociales, cualquiera que sea el territorio en que se localicen sus sedes o realicen sus actuaciones».

En qualsevol cas, fins i tot si es volgués introduir aquesta exigència, no hauria de justificar automàticament la centralització de la gestió. L'Estat podria establir el punt de connexió amb la Comunitat Autònoma, com per exemple el domicili social de les entitats potencialment beneficiàries, deixant que els òrgans autonòmics s'ocupin de la gestió.

El més comú és que s'exigeixi que les entitats siguin d'àmbit estatal o que la seva activitat s'extengui al territori de l'Estat, sense concretar si s'ha d'extendre a totes les Comunitats Autònomes, a més de la meitat o a més d'una. En ocasions, l'àmbit supraautonòmic es defineix indicant que l'activitat s'ha d'extendre a un nombre mínim de Comunitats Autònomes. Per exemple, a l'*Ordre MAM/2493/2007, d'1 d'agost, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions a Organitzacions no Governamentals per a despeses de funcionament*, es requereix que les entitats beneficiàries tinguin àmbit d'actuació estatal i activitat acreditada en com a mínim cinc Comunitats Autònomes, exercida de forma regular i ininterrompuda en els dos anys immediatament anteriors (art. 2.d).

En conclusió, de l'anàlisi de la pràctica estatal es pot constatar com l'Estat recorre a la definició dels potencials beneficiaris o l'activitat com a d'àmbit estatal per a justificar la centralització de la gestió, privant a les Comunitats Autònomes de les seves competències. Ara bé, aquest forma d'argumentació és tautològica: la gestió correspon a l'Estat perquè l'àmbit d'actuació es defineix com a estatal. En primer lloc, en moltes ocasions l'extensió a l'àmbit estatal no està exigida per la naturalesa de la subvenció. En segon lloc, si es considera adient introduir aquesta exigència, no vol dir que automàticament estigui justificada la gestió estatal. Tal com ha establert el TC, l'abast supraautonòmic de l'activitat no permet desplaçar la titularitat de la competència controvertida. Encara que l'activitat es desenvolupi en més d'una Comunitat Autònoma, es podrien gestionar els ajuts de manera descentralitzada, en funció del punt de connexió que decideixi establir l'Estat. Només en cas que l'actuació pública no sigui susceptible de fraccionament, i no es pugui recórrer a mecanismes de cooperació i coordinació, estaria justificada la centralització.

b · El grau de centralització de la gestió

Quan l'Estat considera que està justificada la no territorialització dels fons, tendeix a assumir tota la gestió dels ajuts. Ara bé, tal com ha indicat

el TC, fins i tot quan la manca de territorialització estigui justificada, això no vol dir que automàticament l'Estat pugui assumir tots els actes de gestió. En la mesura del possible, cal garantir la participació de les Comunitats Autònomes en la tramitació dels ajuts.

A continuació s'inclouen un conjunt d'ajuts en els quals no es territorialitzen els fons i l'Estat assumeix funcions de gestió, per bé que es contempla la participació de les Comunitats Autònomes durant la tramitació. En les mesures que s'exposaran a continuació, es preveu que les Comunitats Autònomes puguin fer de «finestreta» per a la recepció de les sol·licituds o que intervinguin, en major o menor mesura, en la comprovació dels requisits o la composició dels jurats responsables de la proposta de concessió, però la resolució correspon a òrgans de l'Estat.

És comú que es contempli la funció de «finestreta» dels òrgans autonòmics, ja sigui establint-ho expressament, o simplement amb referència a l'article 38.4 de la Llei 30/1992, que en el seu apartat b) es refereix a les administracions de les Comunitats Autònomes com a lloc d'entrega de sol·licituds per part dels ciutadans. Per exemple, l'*Ordre APA/1347/2007, de 20 d'abril, per la qual es convoca per a l'any 2007 la concessió d'ajuts destinats al foment d'activitats de formació professional nàutico-pesquera*, estableix que les sol·licituds es podran presentar a la Secretaria General de Pesca Marítima o a qualsevol dels llocs previstos a l'article 38.4 de la Llei 30/1992 (art. 2.1). No es preveu cap altra participació de les Comunitats Autònomes.

També a l'*Ordre ECI/805/2008, d'11 de març, per la qual es convoquen subvencions a entitats privades sense finalitat de lucre per a la realització d'activitats de compensació de desigualtats en educació durant el curs escolar 2008-2009*, s'inlcou la menció a l'article 38.4 de la Llei 30/1992. En aquest cas, es preveu a més a més la participació de dos representants de les administracions educatives de les Comunitats Autònomes en el Jurat al qual correspon emetre la proposta de concessió dels ajuts. Tota la resta d'actes de gestió corresponen a òrgans del Ministeri d'Educació i Ciència.

Amb anterioritat ens hem referit a l'*Ordre ITC/4430/2004, de 27 de desembre, per la qual s'estableixen las bases del programa de beques «Turismo de España» d'estudi, investigació i pràctiques en matèries turístiques per a espanyols i estrangers*. A l'Exposició de Motius es fa referència expressa a la necessitat de donar compliment a la STC 175/1995 i per tant desenvolupar aquest programa de beques en col·laboració amb les Comu-

nitats Autònomes.⁷⁸ Com hem vist anteriorment, el TC va declarar vulnerat l'ordre competencial perquè l'article 149.1.3 CE no podia justificar l'exclusió de les Comunitats Autònomes en una matèria de la seva competència, com és el turisme. A la vegada, el TC admetia que en la mesura que les beques tenien com a destinataris a estudiants estrangers, calia mantenir certa unitat tant en la convocatòria com en la posterior gestió dels ajuts. Finalment afegia que, en tot cas, res impedia que l'Estat establís *ex ante*, a través de diferents tècniques de cooperació, o fins i tot de cofinançament, canals participatius de les diferents Comunitats Autònomes amb competència sobre la matèria.

Pel que fa a l'Ordre analitzada ara, cal tenir en compte que els destinataris no són només estudiants estrangers, sinó també espanyols, i per tant ja no pot predicar-se amb caràcter general la necessitat de mantenir certa unitat en la convocatòria i la gestió. No obstant, l'ordenació i instrucció del procediment s'atribueixen amb caràcter general a la Secretaria d'Estat de Turisme i Comerç, amb la col·laboració que s'especifica en la pròpia convocatòria de les Direccions Generals de Turisme de les Comunitats Autònomes.

La col·laboració de les Comunitats Autònomes es concreta de la manera següent: les sol·licituds d'espanyols (excepte una modalitat) es presentaran a les Conselleries de Turisme de les Comunitats Autònomes. El model de sol·licitud, però, correspon establir-lo a l'Estat. Les beques presentades en les Comunitats Autònomes es tramitaran en dues fases successives. En la primera fase seran objecte d'avaluació per les Comunitats Autònomes, que comprovaran el compliment dels requisits de fons i forma. Les sol·licituds admeses es remetraran a la Secretaria General de Turisme. La segona fase està a càrrec d'un Jurat, nomenat pel Secretari d'Estat de Turisme i Comerç, i constituït per 4 representants de les Comunitats Autònomes, elegits rotativament cada any; dos representants de la Secretaria General de Turisme (president i secretari) i dos representants de l'àmbit acadèmic o professional de reconegut prestigi del sector turístic. El Jurat formularà una proposta de concessió. L'adjudicació definitiva correspondrà a la Secretaria d'Estat, Turisme i Comerç. El pagament, pagaments a compte i control s'atribueixen a òrgans de l'Estat.

78 «Este programa de formación, continuación de dos anteriores programas de Becas «Turismo de España» 1993-1995 y 1997-2004 y de otros anteriores llevados a cabo por la Administración General del Estado, se realizará con la colaboración de las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Diciembre de 1995, de acuerdo con los criterios que se establecen a continuación.»

Per tant, les Comunitats Autònomes es limiten a fer de finestra (per a la recepció de les sol·licituds només dels espanyols), comproven el compliment dels requisits establerts a l'Ordre, i participen de manera rotatòria en el Jurat que fa la proposta de concessió.⁷⁹ Així doncs, no es territorialitzen els ajuts i l'Estat regula el procediment de tramitació, atribuint la major part dels actes de gestió a òrgans de l'administració general de l'Estat. Malgrat la voluntat declarada de donar compliment a la sentència del TC, només es preveuen formes molt limitades de participació en la gestió per part de les Comunitats Autònomes.

També en matèria de turisme, en la *Resolució, de 29 de juny, de la Secretaria General de Turisme, per la qual es procedeix a la convocatòria per a l'any 2007, de la línia d'ajuts per a activitats complementàries als plans d'excel·lència/dinamització i dinamització de producte turístic corresponent a la iniciativa de modernització de destins turístics madurs*, es preveu que les sol·licituds es presentin davant l'òrgan autonòmic competent en matèria de turisme. Les Comunitats Autònomes elaboraran un informe de valoració sobre les sol·licituds, que remetran junt amb aquestes a la Secretaria General de Turisme, òrgan al qual correspon la resolució final.

Ja ens hem referit amb anterioritat a l'*Ordre TAS/1051/2007, de 18 d'abril, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials a càrrec de l'assignació tributària de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques*. En termes generals, aquesta Ordre regula tot el procés de tramitació de les sol·licituds i atribueix la gestió a òrgans de l'Estat. L'Exposició de Motius preveu que en ordre a la cooperació interinstitucional i al respecte de les competències que en aquesta matèria corresponen a cada administració, així com també per raons d'eficàcia, les Comunitats Autònomes seran consultades en l'elaboració de la convocatòria i es sol·licitarà la seva col·laboració en la valoració dels programes presentats i el seguiment dels que siguin subvencionats.

Aquesta col·laboració es limita en el cas de la valoració, a l'emissió d'un informe sobre els criteris objectius de valoració de cadascun dels programes per part de les Comunitats Autònomes en les quals es desenvolupi l'activitat per a la qual es sol·licita la subvenció (art. 8). No obstant, aquest informe no té caràcter vinculant. També es preveu una consulta prèvia a les

⁷⁹ Pel que fa a les beques per a estrangers, les Comunitats Autònomes només participaran en la composició del Jurat.

Comunitats Autònomes abans que l'Estat resolgui (art. 10.3). Pel que fa al seguiment dels programes subvencionats (art. 16), en primer lloc s'estableix que les entitats beneficiàries es sotmetran a les actuacions de comprovació, seguiment i avaluació que determini la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, Famílies i Discapacitat. Tot seguit es preveu que els beneficiaris també es «sotmetran a les actuacions de comprovació que puguin realitzar els òrgans de control competents, tant nacionals com comunitaris». En el següent paràgraf s'especifica que la Direcció General d'Inclusió Social durà a terme les competències de control, seguiment i avaluació, i tan sols es preveu que ho faci en col·laboració amb els òrgans Directius competents de les Comunitats Autònomes. En la mesura que es tracta d'una competència exclusiva autonòmica, aquesta participació, concretada en un informe d'avaluació, la consulta prèvia a la resolució i la col·laboració en el seguiment, és clarament insuficient.⁸⁰

Per últim, s'ha observat que en ocasions, els actes de gestió s'atribueixen correctament a les Comunitats Autònomes, però sense territorialitzar prèviament els fons. Les Comunitats Autònomes tenen atribuïda la recepció, comprovació i resolució de les sol·licituds, però l'Estat intervé durant el procés de tramitació per a establir el límit màxim dels ajuts a partir de la informació proveïda per les Comunitats Autònomes. La distribució dels fons es produeix només després de la resolució de les sol·licituds. Malgrat la manca de territorialització prèvia dels fons, pot ser un tècnica adequada per garantir que no es superi la quantia màxima i a la vegada respectar la gestió descentralitzada.

L'Exposició de Motius del *Reial Decret 1517/2007, de 16 de novembre, pel qual s'estableix un règim temporal d'ajuts al sector pesquer, per al manteniment de la competitivitat de l'activitat pesquera, acollits al règim de minimis*, posa de manifest que aquest ajut ha de respectar el límit màxim als ajuts estatals establerts per la normativa comunitària. Es reconeix que la gestió, i en concret la concessió, corresponen a les Comunitats Autònomes, i per això és necessari l'establiment d'instruments de coordi-

⁸⁰ En concret, la Generalitat de Catalunya ostenta competència exclusiva en matèria de serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies (art. 166 EAC), i ha interposat un conflicte positiu de competència contra aquesta Ordre (núm. 6893-2007 BOE 10.08.07). L'Ordre analitzada reproduceix l'establert a l'*Ordre TAS/892/2006, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat social amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF*, que centralitza la gestió amb els mateixos arguments i també ha estat objecte d'un conflicte positiu de competència.

nació i cooperació entre el MAPA, les Comunitats Autònomes i les diverses associacions del sector pesquer per resoldre adequadament les sol·licituds, ajustant-les al límit comú de gasoil subvencionable i aconseguir una gestió més eficaç. En aquest cas, la necessitat de no superar el límit màxim no porta directament a denegar la territorialització, sinó a l'establiment d'un mecanisme d'intervenció de l'Estat en el procés de tramitació. Així, les sol·licituds es presentaran a l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma en la que estigui domiciliada fiscalment l'empresa. L'article 4.5 estableix que als efectes de la determinació del límit màxim d'ajut per beneficiari, els òrgans competents de les Comunitats Autònomes, analitzades les sol·licituds i la documentació adjunta per a comprovar la concurrència dels requisits establerts, remetran a la Secretaria General de Pesca Marítima del MAPA la relació de sol·licituds, indicant el volum de consum de gasoil justificat, així com la seva quantia agregada a nivell autonòmic, els ajuts de minimis atorgats per la Comunitat Autònoma al beneficiari i la quantia agregada a nivell autonòmic. A continuació, s'estableix que rebudes pel Ministeri les relacions de beneficiaris, es procedirà a determinar el límit comú subvencionable pels beneficiaris i a remetre aquesta informació als òrgans autonòmics competents, per a què puguin resoldre les sol·licituds ajustant-se al límit establert (art. 6). Finalment, el MAPA procedirà a la territorialització del crèdit existent per al compliment de les obligacions reconegudes en la concessió d'aquests ajuts, de conformitat amb l'establert per l'article 86 LGP (art. 8).

Per tant, la recepció, comprovació i resolució de les sol·licituds correspon als òrgans competents de les Comunitats Autònomes, però l'Estat intervé en el procediment per a la fixació del límit comú, a partir del qual resoldran les Comunitats Autònomes. La territorialització dels fons només es produirà una vegada determinat el límit comú i resolta la concessió de les sol·licituds. Per tant no hi ha una efectiva distribució prèvia dels fons, sinó una transferència per fer front al pagament de les sol·licituds concedides, d'acord amb el límit establert per l'Estat.

Un cas similar és el del *Reial Decret 228/2008, 15-2-2008, pel qual es modifica el Reial Decret 1359/2006, 15-12-2006, pel qual es regula la concessió d'ajuts per a la renovació del parc nacional de maquinària agrícola*. La gestió correspon a les Comunitats Autònomes, així que s'estableix que les sol·licituds es dirigiran a l'òrgan autonòmic competent, que serà també el competent per a resoldre. Ara bé, els fons no es territorialitzen i es posen a disposició de les Comunitats Autònomes *ex ante*. L'article 9 regula

la transferència de fons a les Comunitats Autònomes. S'estableix que el Ministeri transferirà les quantitats que corresponguin per a realitzar el pagament de les subvencions i que la Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural fixarà els criteris objectius de distribució d'aquestes subvencions, tenint en compte, en el seu cas, les unitats susceptibles de deixalleria inscrites en el Registre Oficial de Maquinària Agrícola i la informació que remetin les Comunitats Autònomes al Ministeri sobre les sol·licituds presentades. Aquesta informació ha de contenir la relació dels sol·licitants amb la puntuació obtinguda, les dades identificatives de cadascun d'ells, de la seva explotació, del tractor que s'abandonarà i les noves màquines, així com l'import d'ajut corresponent, d'acord amb els criteris del Reial Decret. Així doncs, la distribució dels fons es realitza a partir de la informació aportada, incloent la valoració de les sol·licituds.

c · El condicionament a través de convenis de col·laboració

Finalment, s'inclouen mesures de foment en les quals tant la realització d'actes de gestió, com la territorialització dels fons es condicionen a la signatura d'un conveni de col·laboració.

L'Ordre ECI/2128/2007, de 18 de juny, per la qual es convoquen beques a l'estudi de caràcter general per al curs acadèmic 2007-2008, per a alumnes de nivells postobligatoris no universitaris i per a universitaris que cursen estudis en la seva Comunitat Autònoma, condiona l'exercici de la gestió per part de les Comunitats Autònomes a la signatura del corresponent conveni de col·laboració.

En l'Exposició de Motius es preveu que, mentre no es modifiqui el Reial Decret 2298/1983 per a donar compliment a la doctrina de la STC 188/2001, es podran celebrar convenis de col·laboració amb les Comunitats Autònomes per a què aquestes puguin realitzar les funcions de tramitació, resolució, pagament, inspecció, verificació, control, i en el seu cas, resolució dels recursos corresponents. Així doncs, malgrat que l'any 2001 el TC havia declarat inconstitucional la centralització de la gestió de beques i ajuts a l'estudi, en la data d'aprovació d'aquest Ordre, el 18 de juny de 2007, el Reial Decret de 1983 encara no havia estat modificat.⁸¹ A més

⁸¹ Ho va ser al desembre d'aquell mateix any, a través del Reial Decret 1721/2007, de 21 de desembre.

a més, en lloc de garantir la gestió descentralitzada, es condiona la mateixa a la signatura de convenis de col·laboració. En concret, la Disposició transitòria primera supedita la realització dels actes de gestió enumerats a la signatura d'un conveni de col·laboració.⁸²

D'altra banda, es preveu que la distribució dels fons es faci amb posterioritat a la resolució. Tal com s'estableix a l'article 61, que no pot resultar afectat pel conveni, una vegada adjudicades les beques, la Direcció General de Cooperació Territorial i Alta Inspecció efectuarà els lliuraments que permetin la corresponent provisió de fons al Tresor Públic i a les Comunitats Autònomes signants del Conveni, que efectuaran el pagament de les beques concedides. Per tant, no hi ha una efectiva territorialització prèvia, sinó que el lliurament dels fons es produeix una vegada concedides les beques, i prèvia signatura del conveni.

La Generalitat de Catalunya va subscriure un conveni de col·laboració amb el MEC per a poder exercir efectivament les seves competències de gestió.⁸³ En l'Exposició de Motius també es fa ressò de la STC 188/2001, i la necessitat de modificar el Reial Decret 2298/1983. En aquest conveni, s'atribueix als òrgans autonòmics competents les funcions de selecció, adjudicació provisional i definitiva, i pagament de les beques i ajuts a l'estudi, així com d'inspecció, verificació, control i, en el seu cas, resolució dels recursos administratius que es puguin interposar. Pel que fa a la provisió dels fons, s'acorda que es realitzi en dos terminis, i que rebuda la documentació sobre l'adjudicació provisional, el MEC liquidi a la Generalitat l'import que resti de les beques i ajuts que s'hagin de concedir.

En definitiva, només les Comunitats Autònomes que subscriuguin el corresponent conveni de col·laboració podran efectivament exercir les seves competències de gestió. Una cosa és que es condioni la distribució dels fons, com ha admès el TC en matèries compartides, i l'altra que es condioni el mateix exercici de les competències de gestió, que en tot cas corresponen a les Comunitats Autònomes.

⁸² Fins i tot en el cas que es signi el conveni, s'exclou de la gestió per part de les Comunitats Autònomes l'elaboració del llistat de candidats que permeti conèixer l'import al que ascendeixen les beques en cada nivell educatiu, que correspon elaborar a la Subdirecció General de Tractament de la Informació, i que es remetrà a la Direcció General de Cooperació Territorial i Alta Inspecció (art. 57).

⁸³ EDU/370/2008, de 5 de febrer, per la qual es dona publicitat al Conveni de col·laboració signat entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Generalitat de Catalunya, per a la gestió de les beques i ajuts a l'estudi corresponents al curs acadèmic 2007-2008.

Al'Ordre ITC/1797/2007, de 13 de juny, per la qual es regulen les bases per a la concessió d'ajuts a l'exploració i investigació geològico-minera i a la millora del medi ambient, en relació a activitats mineres no energètiques, l'Estat invoca els articles. 149.1.13 i 149.1.25 CE. No es justifica la manca de territorialització i es regula íntegrament el procediment de tramitació atribuint-lo a òrgans de l'Estat. Tan sols es preveu que les Comunitats Autònomes puguin fer de finestreta, amb cita de l'article 38.4 de la Llei 30/1992. Només al final, a l'article 18, es preveu que per a l'execució del règim d'ajuts regulat per aquesta Ordre, es podran establir convenis de col·laboració amb les Comunitats Autònomes que així ho acordin. Per tant, tota la gestió queda supeditada a la signatura d'un conveni de col·laboració.

En ocasions, tan sols es preveu la possibilitat de què les Comunitats Autònomes assumeixen determinats actes de gestió a través de conveni de col·laboració. La resta queden en mans d'òrgans de l'Estat. Per exemple, amb anterioritat hem fet referència a dues Resolucions, de 16-10-2007, adoptades en el marc de l'Ordre *ITC/3098/2006, 2-10-2007, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió d'ajuts per a actuacions de reindustrialització durant el període 2007-2013*. A la Disposició addicional primera es preveu la possibilitat de celebrar convenis de col·laboració amb les Comunitats Autònomes per a l'execució dels ajuts. Ara bé, el conveni de col·laboració no habilita a les Comunitats Autònomes a assumir tota la gestió, sinó només els actes previstos a la pròpia Ordre, com la possibilitat d'elaborar un informe tècnic per a l'avaluació dels projectes o accions pels quals es sol·licita l'ajut (art. 12); o la possibilitat de realitzar la valoració de les sol·licituds (art. 14). Ara bé, en tot cas, la convocatòria, instrucció i resolució dels ajuts està atribuïda a òrgans del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç. Cal recordar que la indústria és competència exclusiva autonòmica (art. 139.1 EAC), i compartida en allò que fa referència a la planificació (art. 139.2 EAC). Per tant, la gestió hauria de correspondre a les Comunitats Autònomes, preveient les fórmules adients per garantir l'efectivitat dels ajuts.

Finalment, per a concloure amb aquest apartat sobre la territorialització, malgrat que l'anàlisi de la pràctica estatal mostra com l'Estat tendeix a centralitzar la gestió sense territorialitzar els fons, també hem pogut detectar supòsits en els quals es respecten les competències de gestió de les Comunitats Autònomes. El *Reial Decret 190/2007, de 9 de febrer, pel qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts «de minimis» destinats a la implantació de sistemes d'autocontrol en els mercats de bestiar*, s'adopta a l'empara de l'article 149.1.13 CE, però l'Estat no en fa una regulació ex-

haustiva. Així, els requisits que hauran de complir els sistemes d'autocontrol per tal de poder accedir als ajuts es regulen com a requisits mínims. S'estableix que l'autoritat competent sigui l'òrgan corresponent de la Comunitat Autònoma en la qual es trobi el mercat de bestiar. Es preveu expressament que la recepció de les sol·licituds, tramitació i resolució, control i pagament dels ajuts correspondrà a l'autoritat autonòmica competent.

El finançament de l'ajut correspondrà al Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat (art. 10). Pel que fa a la distribució territorial dels crèdits destinats a aquests ajuts i consignats en els Pressupostos Generals, s'indica que es realitzarà d'acord amb el previst a l'article 86 de la LGP 47/2003. Aquest article estableix que la distribució es farà a través de convenis de col·laboració d'acord amb criteris objectius de distribució. Per tant, la territorialització no s'efectua directament en els Pressupostos Generals, que seria l'opció més adient, sinó que caldrà signar el corresponent Conveni. A les Comunitats Autònomes els és imposat un deure d'informació anual al MAPA de les dades relatives als ajuts concedits l'any anterior.

També en el *Reial Decret 1724/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades al foment de sistemes de producció de races ramaderes autòctones en règims extensius*, i *Reial Decret 987/2008, de 13 de juny, pel qual s'estableixen les bases reguladores de subvencions a projectes de millora de la gestió del medi ambient de les explotacions porcínes*, es respecten les competències de gestió de les Comunitats Autònomes i es preveu la territorialització dels ajuts d'acord amb l'establert per l'article 86 LGP. Tot i així, com hem vist anteriorment, la regulació de les condicions d'atorgament podia considerar-se exhaustiva. Cal recordar que la territorialització dels ajuts és necessària, però no suficient per complir amb l'ordre competencial, sinó que també cal respectar la capacitat de desenvolupament normatiu de les Comunitats Autònomes. S'observa com en ocasions, tot i «descentralitzar la gestió», l'Estat tendeix a «centralitzar la regulació».

Finalment, l'*Ordre TAS/2769/2007, de 18 de setembre, per la qual es distribueixen territorialment fons addicionals per a formació continua gestionats per les Comunitats Autònomes per a l'any 2007*, ofereix un exemple de fixació dels criteris de distribució territorial dels fons en la Conferència sectorial corresponent, d'acord amb l'establert a l'article 86.2 LGP. En concret, aquesta Ordre dona publicitat als criteris objectius establerts en la Conferència sectorial d'Assumptes Laborals per a la distribució

dels fons entre les Comunitats Autònomes. El criteri adoptat és el nombre de treballadors ocupats de l'Enquesta de Població Activa del promig del quart trimestre de 2005 i els tres primers trimestres de 1996, excloent els treballadors del Sector Públic. A més a més, es fixen les quantitats corresponents a cada Comunitat Autònoma.

4 · L'eficàcia de les sentències del Tribunal Constitucional

La manca d'eficàcia pel cas concret de les sentències del TC també té un impacte sobre l'activitat subvencional de l'Estat. Com s'ha indicat amb anterioritat, en la resolució dels conflictes de competència sobre ajuts i subvencions estatals, en general, el TC no declara la nul·litat dels preceptes que estima inconstitucionals per evitar els perjudicis que es derivarien pels tercers beneficiaris. Com a conseqüència, els efectes d'aquestes sentències són merament declaratius i no imposen cap obligació concreta a l'Estat, més enllà de l'eficàcia *pro futuro* de la interpretació constitucional. En general, les sentències s'emeten varis anys després de la interposició dels conflictes, quan l'exercici econòmic està tancat i en moltes ocasions la subvenció ha deixat de tenir efectes. La conseqüència és l'escàs impacte dels pronunciaments constitucionals sobre la pràctica estatal.⁸⁴

La possible interposició d'un conflicte davant el TC, fins i tot en casos clars de vulneració de la jurisprudència, no constitueix un incentiu per al compliment de l'Estat. L'atorgant sap que no es declararà la nul·litat de la seva actuació, i que en tot cas, l'eventual declaració d'inconstitucionalitat es produirà en un moment tan allunyat en el temps que qualsevol responsabilitat de tipus polític quedaria diluïda. Encara més, s'observa en la pràctica una manca d'adequació de la normativa estatal a la jurisprudència constitucional durant llargs períodes de temps, ignorant l'eficàcia *pro futuro* de les decisions del TC en aquests processos. En ocasions es reproduïxen línies de subvenció declarades inconstitucionals, amb modificacions parcials que no aconsegueixen donar ple compliment a l'establert pel TC.

Per exemple, la STC 188/2001 va declarar inconstitucionals dues Ordres sobre beques i ajudes a l'estudi. El TC va establir que l'Estat podia crear un sistema de beques i regular-lo amb caràcter bàsic, però calia respectar les competències de gestió de les Comunitats Autònomes. Entre els

⁸⁴ Pomed Sánchez, «La potestad subvencional...», op. cit., p. 55.

ajuts comentats amb anterioritat es troba l'Ordre ECI/2128/2007, de 18 de juny, per la qual es convoquen beques a l'estudi de caràcter general per al curs acadèmic 2007-2008, per a alumnes de nivells postobligatoris no universitaris i per a universitaris que cursen estudis en la seva Comunitat Autònoma. En l'Exposició de Motius es fa referència a la necessitat de substituir el Reial Decret 2298/1983, de 28 de juliol, per un de nou que reguli les beques i ajuts a l'estudi d'acord amb la doctrina establerta per la STC 188/2001. El fet que el Reial Decret 2298/1983, pel qual es regulava el sistema de beques i ajuts a l'estudi de caràcter personalitzat, encara no hagués estat modificat a data de 18 de juny de 2007, quan es va dictar aquesta Ordre, posa de manifest la manca d'acatament de la jurisprudència constitucional.⁸⁵ Recordem com la possibilitat de realitzar funcions de gestió per part de les Comunitats Autònomes es condicionava a la signatura del corresponent conveni de col·laboració. Així doncs, es recorre als convenis de col·laboració com a règim transitori fins que s'aprovi la corresponent normativa. Ara bé, l'exercici de competències pròpies no pot quedar supeditat a la celebració d'un conveni de col·laboració.

En aquest mateix àmbit, la STC 212/2005, va resoldre el conflicte positiu de competència interposat per la Generalitat de Catalunya contra l'Ordre del MEC, d'1 de juliol de 1996, per la qual es convocaven ajuts d'educació especial pel curs escolar 1996-1997. El TC va declarar inconstitucional la gestió centralitzada d'aquests ajuts. El mateix any que el TC va resoldre aquest conflicte, l'Estat havia dictat una nova Ordre, que, com en el cas anterior, preveia la celebració de convenis de col·laboració mentre no es substituís el Reial Decret de 1983. En la seva sentència, el TC es fa ressò d'aquesta nova Ordre.⁸⁶ Ara bé, com s'ha sostingut, les competèn-

⁸⁵ El Reial Decret 2298/1983 no fou objecte d'impugnació directa, ni per tant declarat inconstitucional per la STC 188/200, sinó dues Ordres del MEC sobre beques i ajuts a l'estudi de caràcter general per a estudis universitaris i mitjans durant els cursos 1994-1995, i 1997-1998, adoptades en el marc d'aquest Reial Decret. Ara bé, la pràctica estatal ha de respectar la doctrina establerta per la jurisprudència constitucional.

⁸⁶ STC 212/2005: «Importa destacar que a ello se encauza la hoy vigente convocatoria de ayudas para alumnos con necesidades educativas especiales (Orden ECI/1457/2005, de 16 de Mayo), pues en su preámbulo se lee lo siguiente: «esta Orden y, únicamente, para el curso 2005-2006, prevé la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas a fin de que éstas puedan realizar las funciones de tramitación, resolución, pago, inspección, verificación y control y, en su caso, resolución de los recursos correspondientes a las ayudas convocadas en la misma, en tanto se procede a la sustitución del Real Decreto 2298/1983, de 28 de Julio, por un nuevo Real Decreto regulador de las becas y ayudas al estudio que recoja la doctrina establecida en la Sentencia 188/2001 del Tribunal Constitucional».

cies autonòmiques de gestió no haurien de poder quedar condicionades a la signatura d'un conveni, ni tan sols amb caràcter transitori, sobretot quan depèn del propi Estat l'aprovació del Reial Decret que definitivament doni compliment a la doctrina constitucional establerta l'any 2001.

Finalment, s'ha aprovat el Reial Decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de beques i ajuts a l'estudi personalitzats. Aquest Reial Decret deroga el Reial Decret 2298/1983, per a donar compliment a la doctrina constitucional pel que fa a gestió autonòmica de les beques. En el Preàmbul es posa de manifest un doble objectiu:

Se trata, por una parte, de lograr un sistema de becas y ayudas al estudio que garantice la igualdad en el acceso a las becas en todo el territorio, y, por otro, de dar cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y concretamente a la recogida en las Sentencias 188/2001, de 20 de Septiembre y Sentencia 212/2005, de 21 de Julio, todo ello manteniendo la eficacia y eficiencia del sistema.

Es fa una regulació detallada dels requisits econòmics i acadèmics, i es regulen també els pagaments anticipats. S'estableix el sistema de territorialització (art. 39 i 40). Pel que fa a la gestió, es reconeix la competència dels òrgans autonòmics per a la recepció, adjudicació i pagament de les beques (art. 41 i 42). Ara bé, d'acord amb la Disposició addicional quarta, el traspàs del ple exercici de les competències a cada Comunitat Autònoma només es produirà a partir de la data que s'estableixi a l'Acord de la Comissió Mixta que aprovi el traspàs de funcions, medis i serveis necessaris per a l'assumpció d'aquestes competències. De manera que mentre no s'aprovi aquest acord, les referències que els articles 40, 41 i 42 realitzen a les Comunitats Autònomes han d'entendre's realitzades al MEC. Per tant, l'efectiu exercici de les competències autonòmiques de gestió es condiona en aquest cas a la realització del traspàs en aquesta matèria. Ara bé, aquest sistema també planteja dubtes de constitucionalitat, en la mesura que el TC ha declarat que no pot admetre's l'exercici transitori de les competències autonòmiques per l'Estat, a no ser que el traspàs sigui necessari i imprescindible (STC 158/2004). Altres aspectes de la regulació també poden plantejar dubtes de constitucionalitat.⁸⁷

⁸⁷ IEA, *L'evolució de l'Estat autonòmic 2007*, Barcelona, 2008, p. 40.

IV

VALORACIÓ CRÍTICA DE LA PRÀCTICA ESTATAL I LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

La línia de base és clara: la subvenció no constitueix un títol competencial autònom i per tant l'exercici de la potestat de despesa a través de les subvencions condicionades ha de respectar l'ordre competencial constitucionalment establert. Ara bé, a la pràctica, l'Estat ha tendit a fer un ús abusiu de la seva potestat de despesa a través de les mesures de foment. Així, la subvenció es converteix en un instrument de direcció política que permet a l'Estat interferir en àmbits de competència autonòmica. Al final, el que està en joc és l'autonomia política de les Comunitats Autònomes per a la determinació dels propis objectius polítics, socials o econòmics en matèries de competència pròpia. El problema de les subvencions condicionades és comú en el dret comparat en els països d'estructura federal, i en general es constata una tendència a la centralització a través d'aquest instrument.⁸⁸

L'anàlisi desenvolupada permet una valoració crítica tant de l'activitat estatal, com de la pròpia jurisprudència constitucional, amb l'objectiu de formular propostes racionalitzadores dels criteris jurisprudencials per garantir que l'activitat de foment de l'Estat no subverteixi l'ordre competencial. En aquest sentit, la recent reforma estatutària, que incorpora previsions específiques sobre la distribució competencial en l'àmbit de les subvencions, podria propiciar una revisió de la jurisprudència constitucional, sobretot en el sentit de fer-la més rigorosa.⁸⁹

L'anàlisi empírica de la pràctica estatal posa de manifest que la major problemàtica es planteja en tres grans àmbits: el títol competencial habilitant, i per tant el fonament constitucional de l'actuació subvencional de l'Estat; l'exercici de competències legislatives, amb el condicionament excessiu de la subvenció atorgada; i l'exercici de competències executives, amb la penetració en la gestió i la manca de territorialització. Per últim, cal tenir en compte d'altres factors que poden contribuir a la manca d'acatament

⁸⁸ Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., pp. 5-8; Telford, H., Graefe, P., Banting, K., *Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments*, IRPP Policy Matters, 2008.

⁸⁹ Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., p. 32, sosté que els Estatuts proporcionen sòlids arguments per defensar un canvi en el repartiment de les facultats de l'Estat i les Comunitats Autònomes i que la seva entrada en vigor marca un moment propici per a què el TC corregeixi alguns excessos en l'ús de la categoria de la legislació bàsica que ha permès l'extensió del poder estatal en l'ordenació i execució de les mesures de foment.

de la jurisprudència constitucional per part de l'Estat, com el temps que el TC es demora en dictar una sentència i els mers efectes *pro futuro* d'una eventual declaració d'inconstitucionalitat.

1 · La manca de títol competencial habilitant i l'abús dels títols horitzontals

L'anàlisi de la pràctica subvencional estatal mostra com, en termes generals, l'Estat omet la invocació expressa d'un títol competencial habilitant, i quan ho fa, tendeix a recórrer a títols horitzontals. Aquesta pràctica estatal resulta emparada per una jurisprudència constitucional flexible que ha admès un poder de despesa «universal» de l'Estat, és a dir, desvinculat del repartiment de matèries entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. Ara bé, el repartiment de funcions continua vigent i s'ha de respectar. Aleshores el problema rau en identificar el títol competencial adient per determinar les funcions corresponents a l'Estat i a les Comunitats Autònomes.

a · La manca de títol competencial específic

A la vegada que el TC sosté que la subvenció no és un títol competencial autònom, admet que l'Estat pugui assignar fons a qualsevol finalitat, independentment del repartiment competencial de matèries, sobre la base del seu poder de despesa. L'ambivalència de la jurisprudència constitucional en aquest punt ratlla la inconsistència.⁹⁰ Fins i tot s'admet el poder d'atorgar subvencions en matèries de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes sense necessitat d'al·legar un títol competencial propi. Ara bé, en aquests casos l'Estat s'hauria de limitar a l'assignació genèrica dels fons a una finalitat, en compliment del primer supòsit previst per la STC 13/1992 (FJ 8 a).

No obstant, a la pràctica, aquest primer supòsit no ha tingut cap virtutalit perquè quan l'Estat atorga subvencions sobre matèries de competència

⁹⁰ Fernández Farreres, «La subvención y el reparto...», op. cit., pp. 238-239, posa de manifest aquesta contradicció i la seva posició obertament crítica. Significa admetre que l'Estat, sense cap títol competencial, pugui decidir sobre l'orientació de les polítiques autonòmiques en la matèria subvencionada.

exclusiva de les Comunitats Autònomes, ho fa invocant títols competencials horitzontals. Així, no es limita a l'assignació genèrica dels fons a una finalitat, sinó que en regula també les condicions d'atorgament, amb un grau de detall elevat. Aquesta pràctica estatal no ha trobat grans obstacles en la jurisprudència constitucional. El TC ha admès una invocació àmplia de títols com l'article 149.1.13 CE, i en menor mesura l'article 149.1.1 CE, en matèries de competència exclusiva de les Comunitat Autònomes, i per tant que l'Estat reguli no només la finalitat, sinó també les condicions d'atorgament. Com a conseqüència de l'admissibilitat de l'al·legació de títols horitzontals sobre matèries de competència exclusiva autonòmica, la potestat de despesa permet a l'Estat introduir-se en matèries sobre les quals no té competències reconegudes. Per preservar l'autonomia política de les Comunitats Autònomes, el TC hauria de restringir la possibilitat d'invocació genèrica d'aquests títols en matèries de competència exclusiva autonòmica.

Anant un pas més enllà, es podria arribar a reclamar que allà on l'Estat no tingui cap competència pròpia no pugui fer ús de la potestat subvencional. D'aquesta manera se superaria la contradicció detectada, en sostenir que la potestat subvencional no és un títol competencial, però que pot projectar-se sobre qualsevol matèria. Cal tenir en compte que quan l'Estat no disposa de títol competencial sobre una determinada matèria, l'atorgament de subvencions condicionades menyscaba no només l'autonomia política, sinó també l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes.⁹¹ En matèries de competència exclusiva, les Comunitats Autònomes haurien de ser lliures per a destinar els recursos disponibles (ja siguin propis o transferits) a les finalitats que es corresponguin amb les opcions polítiques, econòmiques i socials de cada govern. Com ha indicat Fernández Farreres, la subvenció condicionada en aquests casos lesiona l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes perquè es converteix en una dotació encoberta als serveis propis de les Comunitats Autònomes, condicionant la seva finalitat.⁹²

⁹¹ Medina Guerrero, «Supremacia financiera...», op. cit., p. 162: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos».

⁹² Fernández Farreres, «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 38, 1993, pp. 238-239; Fernández Farreres, «La ordenación de los sectores económicos...», op. cit., pp. 168-169, es manifesta molt crític amb la possibilitat que l'Estat pugui exercir la potestat subvencional en matèries de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes.

Si l'Estat no pogués atorgar subvencions en matèries exclusives quan no disposi d'un títol competencial específic, això podria implicar una disminució de les subvencions atorgades. Aquesta conseqüència podria ser resistida, perquè al cap i a la fi les pròpies Comunitats Autònomes tenen interès en poder disposar dels fons estatals.⁹³ Ara bé, això no vol dir que les Comunitats Autònomes hagin de renunciar a obtenir aquests recursos, sinó que aquests haurien d'incrementar la participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat i així preservar la capacitat de decidir lliurement sobre la finalitat dels mateixos. En puritat, són fons que s'haurien d'articular a través de sistema general de finançament, en respecte del principi d'autonomia financera i d'indisponibilitat de les competències pròpies.⁹⁴

En tot cas, si es continua admetent que la potestat de despesa es pot projectar sobre qualsevol matèria, encara que l'Estat no tingui cap competència, llavors caldria fer realitat el primer supòsit definit per la jurisprudència constitucional: l'Estat s'hauria de limitar a assignar els fons a una finalitat. Davant la resistència de l'Estat en aquest àmbit, una altra opció seria preveure algun mecanisme pròxim a l'*opting out* canadenc en matèries de competència exclusiva autonòmica.

Com s'ha comentat anteriorment, al Canadà es qüestiona des de fa dècades la constitucionalitat del poder de despesa federal en matèries de competència exclusiva de les províncies. Un límit a aquest poder de despesa s'ha trobat en el denominat *opting out*: el dret de les províncies a separar-se dels programes federals en àrees de competència provincial, amb la corresponent compensació fiscal.⁹⁵ Ara bé, tal com ha estat formulat a la pràctica pel govern federal, es requereix que la província que es separa d'un programa federal de cost compartit ofereixi un programa similar

93 Sánchez Morón, *Las subvenciones del Estado...*, op. cit., pp. 199-200, apunta que en moltes ocasions les Comunitats Autònomes accepten gestionar recursos afectats per l'Estat a fins específics en matèries de competència autonòmica per l'interès que tenen en incrementar les seves fonts d'ingressos, qualificant-la de «pràctica de cooperació o col·laboració paraconstitucional».

94 Fernández Farreres, «La subvención y el reparto...», op. cit., p. 233, indica que la conseqüència podria ser, d'una banda, un augment de les participacions com a font de finançament incondicionada de les Hisendes autonòmiques, i de l'altra una reducció de l'aparell organitzatiu de l'administració estatal dedicat a la programació i gestió de les activitats de foment.

95 Telford, H., «The Spending Power Revisited: Can Open Federalism Bridge the Divide between Quebec and the Rest of Canada?», a Telford, H., Graefe, P., Banting, K., *Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments*, IRPP Policy Matters, 2008, p. 34.

d'estàndards comparables.⁹⁶ Per a alguns, aquesta regulació no és suficient des del punt de vista de l'autonomia política.⁹⁷ S'han produït diversos intents de constitucionalitzar l'*opting out*, de moment sense èxit.⁹⁸ En el discurs del Tron de 16 d'octubre de 2007, el primer ministre, Stephen Harper, en el marc del que ha denominat «federalisme obert», va anunciar l'adopció de límits legislatius al poder federal de despesa en àrees de competència exclusiva de les províncies, i en concret el dret de les províncies de separar-se de nous programes federals de cost compartit amb una «compensació raonable» si ofereixen «programes compatibles». Ara bé, aquesta formulació no ha estat ben rebuda des del Quebec, en considerar-se un límit insuficient per a un poder que no està constitucionalment establert.⁹⁹ Al final, aquesta és una qüestió que continua essent controvertida.

b · L'abús dels títols horitzontals

En el nostre ordenament, la possibilitat d'al·legar títols horitzontals en matèries de competència exclusiva autonòmica, i per tant de regular la finalitat i les condicions d'atorgament, ha fet que a la pràctica les matèries exclusives esdevinguin compartides.¹⁰⁰

En primer lloc, caldria limitar la invocació indiscriminada de l'article 149.1.13 CE en qualsevol matèria amb contingut econòmic. A més a més, aquest títol ha permès una regulació àmplia de les condicions d'atorgament de les subvencions, menyscabant la capacitat dels governs autonòmics de definir les seves prioritats en l'àmbit econòmic. Per tant, quan es pugui admetre la seva invocació en matèries exclusives, caldria limitar la capacitat d'intervenció de l'Estat en la regulació de les condicions.

D'altra banda, la invocació de l'article 149.1.1 CE com a títol competencial en garantia de la igualtat es produeix també en matèries de compe-

⁹⁶ Telford, «The Spending Power Revisited...», op. cit., p. 28; WATTS, *The Spending Power in Federal Systems...*, op. cit., p. 5.

⁹⁷ Telford, «The Federal Spending Power in Canada...», op. cit., p. 37.

⁹⁸ Telford, «The Spending Power Revisited...», op. cit., pp. 28-34.

⁹⁹ Noël, «Fédéralisme d'ouverture...», op. cit., pp. 28-29; TELFORD, «The Spending Power Revisited...», op. cit., pp. 34-37; Graefe, P., «The Spending Power and Federal Social Policy Leadership: A Prospective View», in Telford, H., Graefe, P., Banting, K., *Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments*, IRPP Policy Matters, 2008, pp. 64-67.

¹⁰⁰ Sánchez Serrano, «Ayudas comunitarias...», op. cit., p. 76.

tència exclusiva, com l'assistència social. En general, la STC 13/1992 va reconèixer un àmbit ampli a l'article 149.1.1 CE, en connexió amb clàusula de transformació social de l'article 9.2 CE.¹⁰¹ Aquesta connexió ha propiciat la inserció de la potestat de despesa en l'àmbit de l'article 149.1.1 CE. El TC va considerar que l'establiment de mesures prestacionals en garantia d'un «mínim vital» uniforme formava part de les condicions bàsiques d'igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets constitucionals. Així, va arribar a reconèixer a l'Estat un poder de despesa sobre qualsevol finalitat social legítimament per la realització de l'Estat social.¹⁰² Ramallo Massanet ha criticat la utilització dels principis rectors de la política social i econòmica com un «títol competencial impropï».¹⁰³ Posteriorment, la jurisprudència constitucional ha tendit a restringir la invocació de l'article 149.1.1 CE en aquest àmbit, en la mesura que cedeix front a títols competencials més específics, i no ha admès la seva al·legació per assumir funcions de gestió. De totes maneres, tal com s'ha pogut constatar a través de l'anàlisi empírica, actualment, l'Estat continua invocant l'article 149.1.1 CE, en connexió amb l'article 9.2 CE, per a l'adopció d'ajuts amb la finalitat d'assolir la igualtat dels ciutadans en les polítiques socials.

En termes més generals, en el fons del debat sobre el rol de l'article 149.1.1 CE com a fonament de l'activitat subvencional de l'Estat rau el difícil equilibri de la realització de l'Estat social en el marc de l'Estat autonòmic. La permanent tensió entre els principis d'igualtat i autonomia¹⁰⁴ s'ha posat de manifest en la controvèrsia sobre l'anomenada Llei de la Dependència.¹⁰⁵ La realització de l'Estat social incumbeix a tots els poders públics, però no es pot obviar la configuració descentralitzada de l'Estat establerta

101 Per a l'anàlisi de la connexió entre l'article 149.1.1 i 9.2 veure Cabellos Espiérrez, *Distribución competencial...*, op. cit., pp. 55-70.

102 STC 13/1992, FJ 7: «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».

103 Ramallo Massanet, J., «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *DA*, núm. 232-233, 1993, pp. 411, 419, es refereix al Títol Preliminar i Títol Primer, capítol III, com títols competencials impropis, p. 419. També en aquest sentit, Beltrán Aguirre, «El sistema de subvenciones...», op. cit., considera que no és molt afortunada la invocació genèrica que el TC fa de preceptes del Capítol III per a justificar intervencions estatals en el camp de l'acció social.

104 Baño León, J. M., «¿Igualdad contra autonomía?», *Autonomías*, núm. 20, 1995, p. 155.

105 Llei 39/2006, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones en situació de dependència. IEA, *L'evolució de l'Estat autonòmic 2007*, Barcelona, 2008, pp. 42-43.

constitucionalment.¹⁰⁶ L'assistència social, per exemple, és una matèria que la pròpia Constitució va preveure expressament que podria ser assumida per les Comunitats Autònomes des de l'origen, com totes van fer. A més a més, el principi d'autonomia admet diferències en el nivell dels serveis socials com a conseqüència de la diversitat de polítiques públiques que en aquesta matèria poden adoptar els diversos governs autonòmics, d'acord amb les seves pròpies opcions polítiques democràticament legitimades.

Al final, la projecció de l'article 149.1.1 CE sobre els drets de caràcter social ha de ser sensible tant a la garantia d'unes condicions de vida mínimes i iguals per a tots els ciutadans, com a l'autonomia de les Comunitats Autònomes per dissenyar polítiques pròpies en aquest àmbit.¹⁰⁷ Quan l'Estat no ostenti cap títol competencial específic sobre una determinada matèria, la invocació de l'article 149.1.1 CE, vinculat a la realització dels principis rectors, només hauria de permetre una regulació limitada dels ajuts, evitant una regulació detallada de la finalitat i les condicions d'atorgament que exclogui la capacitat de decisió autonòmica. En qualsevol cas, seria adient que la preocupació per garantir unes condicions de vida mínimes i iguals es canalitzés a través del sistema de finançament. En aquest sentit, seria desitjable el desenvolupament de la previsió constitucional sobre les «assignacions pressupostàries per a la garantia d'un nivell mínim de serveis públics fonamentals» (art. 158.1 CE).¹⁰⁸ Així mateix, la participació autonòmica en el fons de compensació interterritorial seria també una via adequada per temperar les desigualtats en aquest àmbit.¹⁰⁹

Al Canadà, la problemàtica del poder de despesa sobretot s'ha posat de manifest en l'àmbit de la realització de l'Estat social.¹¹⁰ El poder de despesa federal s'ha dirigit al llarg del temps a programes socials, vinculat a la idea de ciutadania igual.¹¹¹ Com s'ha indicat abans, davant de les reclama-

106 Cruz Villalón, P., «Los derechos sociales y el Estatuto de Autonomía», a Cámara Villar, G., Cano Bueso, J., *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma andaluza*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 108.

107 González Pascual, M. I., *El Proceso autonómico ante la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales*, IVAP, Oñati, 2007, pp. 125-126.

108 Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, p. 278, apuntava que la incorporació d'aquesta tècnica al sistema general de finançament de les Comunitats Autònomes no s'havia dut a terme, més enllà de previsions de caràcter sectorial.

109 González Pascual, *El proceso autonómico...*, op. cit., p. 123.

110 Telford, H., Graefe, P., Banting, K., *Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments*, IRPP Policy Matters, 2008.

111 Telford, «The Spending Power Revisited...», op. cit., pp. 16-27.

cions del Quebec, s'ha adoptat com a mecanisme de solució l'*opting out*, tot i que existeixen divergències sobre com s'hauria de concretar. En el nostre cas, com indicàvem, es podria pensar en un mecanisme d'aquestes característiques que permeti a les Comunitats Autònomes que així ho reclamin obtenir els fons assignats a determinades finalitats socials, separant-se del programa d'ajuts estatal.

2 · El condicionament excessiu de les subvencions

L'anàlisi de la pràctica estatal en matèria de subvencions posa de manifest que un dels grans problemes des del punt de vista de l'ordre competencial és la tendència a una regulació detallada de la finalitat i les condicions d'atorgament que buida de contingut les competències autonòmiques en la matèria. Així doncs, tant si es tracta de competències exclusives sobre les quals l'Estat pot al·legar algun títol horitzontal, com compartides, l'excessiu condicionament de les subvencions redueix l'àmbit d'autonomia política de les Comunitats Autònomes per al desenvolupament de polítiques públiques pròpies en aquestes matèries.

Tot i que el TC ha afirmat que cal respectar la competència autonòmica de desenvolupament, la jurisprudència ha admès una regulació extensa de les condicions d'atorgament. És molt difícil que el TC declari inconstitucional la regulació d'una subvenció per extralimitació de la legislació bàsica. La major part dels casos en què es declara la inconstitucionalitat és per raó d'invasió de competències de gestió. Com a resultat, la pràctica estatal ha aprofitat la flexibilitat del control constitucional per a regular àmpliament tot allò que fa referència als objectius, beneficiaris, documentació a aportar, condicions, i criteris de valoració. Una cosa és que la regulació d'aquests elements es consideri part d'allò que és «bàsic», i l'altra és que aquests elements es regulin de manera tan detallada que es neutralitzi la potestat normativa de les Comunitats Autònomes. Pot ser que efectivament es respecti la gestió descentralitzada, però que la regulació estatal esgoti la capacitat d'intervenció normativa per part de les Comunitats Autònomes, privant-les de la capacitat de definir les seves polítiques d'acord amb les pròpies prioritats o necessitats.

Així doncs, el respecte de l'ordre competencial reclama tant un control més efectiu per part del TC, com una revisió de la pràctica estatal. En aquesta línia, és important tenir en compte l'impacte que en la jurisprudència cons-

titucional podrien tenir les recents reformes estatutàries que s'han ocupat de regular l'activitat de foment. L'article 114.3 EAC estableix expressament que, en les matèries de competència compartida, correspon a la Generalitat «precisar normativament els objectius» i «completar la regulació de les condicions d'atorgament». Gairebé en idèntics termes s'expressen els Estatuts d'Autonomia Andalusia (art. 45.2) i d'Aragó (art. 79.2). Les reformes estatutàries recullen la jurisprudència constitucional, però a la vegada constitueixen una crida al control efectiu de la pràctica estatal sobre la base d'aquests paràmetres. Com s'ha mostrat, la regulació estatal tendeix a un grau de concreció tan elevat sobre les condicions essencials d'atorgament, que la competència autonòmica de desenvolupament resta desplaçada. Per tant, si la regulació estatal no deixa espai per a la precisió dels objectius o per a completar les condicions d'atorgament, el TC hauria d'intervenir per declarar inconstitucional la mesura de foment.¹¹² Les reformes estatutàries ofereixen al TC un motiu derivat del bloc de la constitucionalitat per a limitar el grau de detall en la definició dels elements bàsics de les mesures de foment. Més enllà del control per part del TC, aquestes reformes també tenen un significat polític en redefinir els termes de la relació de les Comunitat Autònomes amb l'Estat. En definitiva, la modificació d'una de les normes que conformen el bloc de la constitucionalitat vincula tant al TC com als poders públics.

Finalment, caldria tractar de manera diferent, d'una banda, la capacitat d'intervenció estatal en matèries compartides, i de l'altra, la capacitat d'intervenció estatal en matèries exclusives autonòmiques, sobre les quals l'Estat invoca un títol horitzontal. La jurisprudència constitucional ha equiparat aquests dos supòsits, subvertint l'ordre competencial establert.¹¹³ En la línia defensada sobre la restricció de la invocació de títols horitzontals, també caldria restringir la capacitat normativa de l'Estat quan aquests es projec-

112 En aquest sentit s'ha pronunciat Carrasco Durán. M., «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit.: «Los nuevos Estatutos de Autonomía exigen abandonar la interpretación de sentido material sobre el ámbito de lo básico, que identifica lo básico con la regulación de los elementos más característicos de las medidas de fomento, incluso, en un nivel de detalle, para aplicar una interpretación gradualista de lo básico, en la que el Estado delimite con carácter general la regulación de tales elementos, pero quede a las Comunidades Autónomas un margen suficiente para poder desarrollar o completar dicha regulación estatal de acuerdo con criterios propios».

113 Com hem vist, el TC estableix que l'Estat podrà regular les condicions d'atorgament «fins allà on permeti la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació» (STC 13/1992, FJ 8 b), però a la pràctica no ha distingit de manera rellevant entre aquestes categories en el control de les mesures de foment.

ten sobre matèries de competència exclusiva. És inconsistent amb el disseny constitucional que la potestat de despesa atorgui a l'Estat la mateixa capacitat d'intervenció sobre matèries autonòmiques exclusives i compartides. Per tant, quan es tracti de competències exclusives sobre les quals l'Estat no ostenti cap títol competencial específic, hauria de limitar-se a una assignació genèrica dels fons a una finalitat, i, en el seu cas, a una regulació mínima de les condicions d'atorgament. El disseny constitucional exigeix que les Comunitats Autònomes tinguin un àmbit més ampli per a la determinació de les polítiques públiques en matèries de competència exclusiva.

En general, cal que l'Estat disminueixi la intensitat de la regulació de les condicions d'atorgament, però sobretot quan l'activitat subvencional es projecti sobre competències exclusives autonòmiques.

3 · La penetració en la gestió i la manca de territorialització

Amb claredat diàfana, la jurisprudència constitucional estableix que la gestió de les subvencions, independentment del tipus de competència autonòmica afectada, correspon a les Comunitats Autònomes. La gestió descentralitzada requereix la territorialització prèvia dels fons entre les Comunitats Autònomes per fer front a la despesa. A la vegada, el TC ha admès que en determinats casos pugui justificar-se la no territorialització dels fons i la centralització de la gestió en òrgans de l'Estat. Els supòsits que justifiquen la centralització han estat definits jurisprudencialment, i reproduïts a l'article 86.1 LGP. La formulació d'aquests criteris jurisprudencials pateix d'un elevat grau de vaguetat, que el legislador no ha contribuït a dissipar. La diferent posició institucional del legislador permetia, i el principi de seguretat jurídica exigia, una major concreció. Així, es tracta d'enunciats genèrics que atribueixen un ampli marge d'actuació a l'Estat.¹¹⁴

Pel que fa a la justificació de la manca de territorialització, l'anàlisi empírica de la pràctica estatal demostra que l'argumentació continguda en les mesures de foment tendeix a ser molt genèrica, limitant-se a la reproducció de la fórmula jurisprudencial. En moltes ocasions, ni tan sols es justifica la centralització. Val a dir que ni la jurisprudència ni la legislació exigeixen una justificació explícita dels motius per a la no territorialització. És suficient si la necessitat de no territorialitzar pot «deduir-se sense esforç

¹¹⁴ IEA, *L'evolució de l'Estat autonòmic 2007*, Barcelona, 2008, p. 38.

de la naturalesa i contingut de la mesura de foment». En la mesura que la gestió centralitzada dels fons implica una excepció a l'ordre competencial constitucionalment establert, el més adient seria que l'Estat explicités les raons que la justifiquen i les posés en relació amb el supòsit concret. D'una banda, la necessitat de fer explícites aquestes raons podria contribuir a limitar pràctiques abusives. De l'altra, l'especificació de les mateixes facilitaria el control de l'activitat de foment de l'Estat.

L'Estat ha introduït com a causa justificadora de la manca de territorialització la definició supracomunitària dels beneficiaris o l'activitat desenvolupada. Aquesta és una manera subreptícia de, a partir de la definició prèvia, excloure les competències autonòmiques de gestió. En aquest cas, la jurisprudència constitucional ha estat clara en sostenir que l'abast supraautonòmic de l'activitat no permet desplaçar la titularitat de la competència controvertida. L'Estat podrà establir els punts de connexió per a determinar la Comunitat Autònoma competent. Però només en cas que l'actuació pública no sigui susceptible de fraccionament, i no es pugui recórrer a mecanismes de cooperació i coordinació, podria justificar-se la centralització. No obstant, a la pràctica, és freqüent condicionar l'ajut a l'àmbit estatal dels potencials beneficiaris o l'activitat desenvolupada i centralitzar la gestió.

L'anàlisi de la pràctica estatal mostra com, en ocasions, quan l'Estat centralitza la gestió, reconeix certa capacitat d'intervenció a les Comunitats Autònomes. El grau de participació autonòmica reconegut pot variar: des de la funció de «finestreta» per a la recepció de les sol·licituds; representació en els òrgans d'avaluació; emissió d'informes no vinculants; proposta de resolució; o fins i tot potestat per a decidir sobre la resolució, però amb intervenció prèvia de l'Estat.

Si la centralització no està justificada, aquestes fórmules no són respectuoses amb la competència autonòmica de gestió, que correspon en la seva integritat a la Comunitat Autònoma. Si està justificada, llavors caldrà concretar quins actes de gestió pot assumir l'Estat a la llum de quin sigui el motiu que justifiqui la centralització. Per exemple, la intervenció de l'Estat durant el procés de tramitació per a la fixació del límit comú, preservant el poder de resolució de les Comunitats Autònomes, podria justificar-se per evitar que es sobrepassi la quantia global, si no hi ha mecanismes que ho permetin fer amb caràcter previ.

En resum, fins i tot quan es compleixen els supòsits excepcionals previstos per la jurisprudència constitucional, això no vol dir que ho estigui centralitzar tots els actes de gestió. En tot cas, la centralització de la gestió

no hauria d'admetre's quan existeixin altres fórmules basades en l'intercanvi d'informació, la col·laboració i la coordinació que permetin garantir, a la vegada, l'efectivitat de les mesures de foment i la gestió autonòmica.

En relació al nou EAC, cal tenir present que l'apartat 5 de l'article 114 estableix que la Generalitat participará en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries. A més a més, afegeix que la Generalitat participará, en els termes que fixi l'Estat, en la gestió i la tramitació d'aquestes subvencions. Com hem indicat amb anterioritat, aquest apartat havia estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat plantejat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular, però el TC ha avalat la seva constitucionalitat (STC 31/2010, FJ 56).

Cal tenir present que si la subvenció no es pot territorialitzar, l'Estat assumirà funcions de gestió que altrament correspondrien a les Comunitats Autònomes. Per tant, la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions té un impacte obvi sobre la capacitat d'actuació dels poders públics autonòmics en l'àmbit de les seves competències, fins al punt que poden arribar a ser totalment desplaçats pels òrgans de l'administració central. Així doncs, la previsió de la seva participació s'empara en el principi de lleialtat constitucional. Pel que fa a la previsió de participació autonòmica en la gestió de les subvencions no territorialitzables «en els termes que fixi l'Estat», es garanteix que, encara que els fons no es distribueixin entre les Comunitats Autònomes, aquestes puguin participar en la gestió. Recordem que el TC ha indicat que tot i que la manca de territorialització estigui justificada, això no dóna carta blanca a l'Estat per assumir automàticament tota la gestió.

Finalment, pel que fa a l'efectiva territorialització dels fons, en principi, aquesta s'hauria d'operar amb caràcter previ a la concessió de les subvencions, ja sigui en els Pressupostos o a través de conveni.¹¹⁵ Ara bé, en ocasions, la distribució dels fons no es fa fins després de resolta la convocatòria, la qual cosa és disfuncional perquè la Comunitat Autònoma desconeix la quantia de què disposarà efectivament. En d'altres ocasions, l'efectiu lliurament dels fons es condiona a la signatura d'un conveni de col·laboració. D'acord amb la jurisprudència constitucional, en l'àmbit de competències exclusives no pot condicionar-se la transferència dels fons a la signatura d'un conveni. En l'àmbit de les competències compar-

115 Sánchez Morón, M., *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 204.

tides, no obstant, el TC reconeix la possibilitat de què la transferència dels fons depengui de la signatura del corresponent conveni.

Aquesta possibilitat de condicionament pot posar en risc el principi d'indisponibilitat de les competències pròpies, sobretot quan de la signatura del conveni no només depèn el lliurement dels fons, sinó també l'exercici mateix de les competències de gestió. L'exercici de competències de gestió no pot dependre de la signatura d'un conveni, ni tan sols amb caràcter transitori. A la pràctica, les Comunitats Autònomes poden veure's compel·lides a acceptar la signatura del conveni per a poder accedir als fons, tot i que això suposi admetre extralimitacions competencials per part de l'Estat.¹¹⁶

4 · La inconstitucionalitat sense nul·litat

Un problema afegit en relació a l'efectivitat del control pel TC és l'eficàcia declarativa de les sentències i el retràs considerable en resoldre. La declaració d'inconstitucionalitat sense nul·litat està justificada per a evitar el perjudici dels tercers beneficiaris de les subvencions. El resultat, però, és que l'Estat té pocs incentius per a ajustar-se a la doctrina constitucional en el futur. L'anàlisi de la pràctica estatal ha posat de manifest que, d'una banda, la modificació de normatives contràries a la doctrina constitucional es produeix de manera molt diferida en el temps; i de l'altra, que l'Estat continua aprovant noves mesures en oposició a la doctrina constitucional establerta. Políticament, la declaració d'inconstitucionalitat no té costs rellevants, sobretot quan el govern que va aprovar la mesura ja no està en el poder.

A la vegada, les Comunitats Autònomes tenen pocs incentius per plantejar conflictes de competència. Malgrat que la inconstitucionalitat sigui manifesta, pot ser que no s'impugni la normativa estatal, ja sigui per la percepció de manca d'efectivitat d'una potencial sentència declarativa de la inconstitucionalitat, ja sigui com a resultat de negociacions prèvies i

116 Una problemàtica afegida és que es condicioni la subvenció al cofinançament de les Comunitats Autònomes. El TC ho ha exclòs, STC 128/1999: «la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie. De modo que no resultaría conforme con el orden constitucional de distribución de competencias condicionar la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica». Ara bé, el requisit de cofinançament és habitual en la pràctica, com ha succeït amb la Llei de la Dependència, veure IEA, *L'evolució de l'Estat autonòmic 2007*, Barcelona, 2008, pp. 42-43.

l'eventual adopció de convenis de col·laboració. En qualsevol cas, el resultat seria el manteniment d'una situació materialment contradictòria amb els criteris de la jurisprudència constitucional. A més a més, políticament i de cara a l'electorat la impugnació de mesures de foment pot no ser gaire recomanable, perquè els potencials destinataris tenen interès en què es desenvolupin les línies d'ajut previstes, independentment de quina administració sigui la competent.

Si el TC resolgués en terminis més breus podria tenir una major capacitat d'incidència sobre subvencions vigents, sobretot si són de durada superior a l'any. Per exemple, la STC 200/2009, de 28 de setembre, va resoldre un conflicte positiu de competència interposat el 23 d'abril del mateix any, per la Junta de Galícia, contra diversos preceptes del Reial Decret 1916/2008, de 21 de novembre, pel qual es regula la iniciativa de modernització de destins turístics madurs. En l'últim fonament jurídic, el TC es pronunciava sobre l'abast de la declaració d'inconstitucionalitat. Així, el TC va declarar la nul·litat dels preceptes reglamentaris considerats inconstitucionals. Respecte les Resolucions adoptades en el marc d'aquest Reial Decret, va distingir segons si els ajuts ja havien estat concedits o no. Així, va argumentar que la nul·litat no es podia estendre al supòsit d'una Resolució en què ja havia transcorregut el termini màxim per a dictar i notificar la concessió o denegació dels ajuts. D'altra banda, va mantenir la nul·litat dels preceptes afectats d'una altra Resolució els efectes de la qual encara no s'havien esgotat, ja que el tancament estava previst pel 15 de novembre de 2009. Per tant, la celeritat en l'emissió de la sentència (5 mesos) va possibilitar que els efectes no fossin merament declaratius.

Ara bé, en general, donada la situació de col·lapse que pateix el TC, és poc factible que la sentència pugui pronunciar-se abans de l'execució dels ajuts. En aquesta línia, Pomed Sánchez ha suggerit que el TC alteri el criteri temporal d'ordenació del treball i doni prioritat a processos més recents.¹¹⁷ Al final, només resta apel·lar al principi de lleialtat constitucional per a què l'Estat no utilitzi la potestat subvencional com a instrument per a subvertir l'ordre competencial, sobretot quan ja existeix jurisprudència constitucional al respecte.

¹¹⁷ Pomed Sánchez, «Jurisprudencia constitucional...», op. cit., 291.

V

CONCLUSIONS

La potestat subvencional de l'Estat no es contempla de manera expressa a la Constitució, sinó que el TC ha derivat aquesta potestat de despesa de la funció pressupostària de l'Estat. El TC ha insistit que la potestat subvencional no és un títol competencial autònom, sinó que en l'exercici de la mateixa l'Estat ha de respectar l'ordre competencial establert. Ara bé, el TC ha admès la seva projecció sobre matèries exclusives autonòmiques, fins i tot quan l'Estat no ostenti cap títol competencial propi sobre la matèria subvencionada. Malgrat que la STC 13/1992 continua sent un referent en la jurisprudència i la doctrina, de la categorització que fa en el seu famós FJ 8, el primer supòsit no ha tingut cap virtualitat pràctica; el segon ha portat a l'equiparació de competències exclusives i compartides de les Comunitats Autònomes; i la formulació dels motius que de manera excepcional podrien justificar la manca de territorialització és massa vague, tot i que posteriorment el TC ha contribuït a delimitar el seu abast. En aquest marc, l'Estat ha tendit a fer un ús abusiu de la potestat subvencional per intervenir en matèries de competència autonòmica, fins i tot exclusives, en perjudici de l'autonomia política de les Comunitats Autònomes. Per tant, cal admetre que tant la delimitació de la potestat subvencional de l'Estat, com sobretot el seu exercici, han contribuït a desdibuixar l'ordre competencial establert.

Per primera vegada, la reforma estatutària de Catalunya, seguida d'Andalusia i d'Aragó, ha regulat expressament l'activitat de foment des d'una perspectiva competencial. En termes generals, es segueixen i es concreten els criteris jurisprudencials. A més a més, es preveu la participació autonòmica en la decisió sobre el caràcter territorialitzable de les subvencions. La reforma estatutària, i per tant d'una norma constitutiva del bloc de la constitucionalitat, ofereix al TC l'ocasió per a aplicar aquests criteris de forma més rigorosa.

En ocasions, els criteris establerts jurisprudencialment són adequats, però el TC no els ha aplicat de manera estricta. En d'altres ocasions, el problema es troba en la formulació dels mateixos. Malgrat que s'hagi admès un poder de despesa universal des del punt de vista material, cal fer efectius els límits funcionals. En resum, i d'acord amb l'argumentat en l'apartat anterior podem concloure el següent:

En primer lloc, caldria restringir la possibilitat d'invocar títols competencials horitzontals en matèries de competència exclusiva de les Comuni-

tats Autònomes. En aquests casos, l'Estat hauria de limitar-se a l'assignació genèrica dels fons a una finalitat, tal com ha establert el TC, però no ha exigít a la pràctica.

En segon lloc, quan la invocació d'aquest tipus de títols sigui adequada, caldria limitar la capacitat normativa de l'Estat. Sota el paràmetre subvencional s'ha reconegut a l'Estat la mateixa capacitat d'actuació tant en matèries de competència exclusiva com compartida de les Comunitats Autònomes. No resulta coherent que es doni el mateix tractament al supòsit de competència exclusiva autonòmica, quan l'Estat ostenti un títol competencial genèric, i al supòsit de competència de desenvolupament legislatiu, quan l'Estat tingui atribuïda la legislació bàsica. En aquest sentit, la reforma estatutària pren com a criteri el tipus de competència autonòmica en joc. En el cas de competències exclusives, correspon a la Generalitat «l'especificació dels objectius» i la «regulació de les condicions d'atorgament» (en la seva integritat).

També en l'àmbit de les competències compartides, cal posar fre a una regulació exhaustiva de les condicions d'atorgament, que eclipsa l'autonomia política de les Comunitats Autònomes. L'article 114.3 EAC requereix que la Generalitat pugui «completar la regulació de les condicions d'atorgament». Cal garantir que les Comunitats Autònomes disposin d'un marge de capacitat per al desenvolupament de polítiques pròpies en els diversos àmbits econòmics i socials.

Per últim, el TC ha establert clarament que la gestió de les subvencions condicionades és una competència autonòmica, i ha controlat l'assumpció de funcions de gestió per part de l'Estat. Ara bé, l'anàlisi de la pràctica estatal posa de manifest una pràctica abusiva consistent en la manca de territorialització dels fons i la centralització de la gestió. En primer lloc, caldria exigir que la justificació fos expressa en tot cas. La necessitat de fer explícits els motius per a la gestió centralitzada pot tenir un efecte auto-limitador. En segon lloc, no es pot admetre una invocació general dels motius establerts per la jurisprudència constitucional i la LGP. En el text dels ajuts convocats, l'Estat hauria de mostrar com aquests motius es concreten en el cas de l'ajut que es tracti. La participació autonòmica en la decisió sobre el caràcter territorialitzable de les subvencions podria contribuir a millorar aquesta pràctica. Val a dir que, d'acord amb l'article 114.5 EAC, fins i tot en els casos en què es decideixi no territorialitzar els ajuts, podria preveure's la intervenció de la Generalitat en la gestió. Tal com ha establert el TC, que la centralització dels fons estigui justificada, no implica que ho estigui centralitzar tots els actes de gestió.

La reforma estatutària també s'ha referit de manera expressa a les subvencions procedents de la UE a l'article 190 EAC, que es remet a l'article 114 EAC. L'article 190 EAC es pot considerar redundant, però respon a una realitat en la qual l'aplicació de les subvencions concedides per la UE ha esdevingut un factor de centralització important.¹¹⁸ En termes generals, la normativa comunitària ha tendit progressivament a expandir-se a nous àmbits materials, i a intensificar el seu grau de detall. Així, la regulació comunitària cada vegada deixa menys marge a la discrecionalitat dels Estats. Per tant, quan la normativa comunitària reguli els elements essencials de les mesures de foment, i per tant ocupi l'espai que correspondria a la normativa bàsica estatal, haurien de ser les Comunitats Autònomes les competents per al seu desenvolupament. Ara bé, a la pràctica, l'Estat tendeix a assumir el desenvolupament de la normativa comunitària que estableix mesures de foment relatives a activitats econòmiques sobre la base de l'article 149.1.13 CE.¹¹⁹ Com a conseqüència, en àmbits de competència exclusiva com l'agricultura i la ramaderia, el legislador autonòmic ha quedat reduït al paper de «tercer legislador».¹²⁰ L'àmbit de regulació que queda després de la intervenció comunitària i estatal és pràcticament nul. Ara bé, l'ordenament comunitari no pot tractar-se com un ordenament jurídic extern. Si la regulació materialment bàsica queda continguda en normes comunitàries, l'Estat ja no disposaria de títol competencial per intervenir. En aquest sentit, l'EAC explicita a l'article 189.3 que en el cas que la UE estableixi «una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees».

Un estudi en profunditat de les subvencions condicionades requeriria incorporar una anàlisi des de la perspectiva del sistema de finançament, la qual cosa excedeix els límits d'aquest treball. El respecte de l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes requereix que es garanteixi la lliure disponibilitat dels fons per al desenvolupament de polítiques pròpies en

118 Sánchez Serrano, «Ayudas comunitarias...», op. cit., pp. 81, 84.

119 *Ibidem*, p. 77: «Se pretenden disfrazar o hacer pasar por actuaciones susceptibles de ser calificadas como de 'ordenación general' o, pero aún, como 'bases' o actuaciones de 'coordinación' de la 'planificación' de la actividad económica 'general', lo que no serían sino meras y puntuales actividades de ejecución o aplicación en España de medidas subvencionadoras comunitarias, que como es obvio no pueden obedecer a actividad planificadora estatal alguna, y menos aún a la de carácter 'general' constitucionalmente prevista».

120 Carrasco Durán, «Repercusión de los Estatutos de Autonomía...», op. cit., pp. 14, 30.

l'àmbit de les competències respectives. En el finançament de les Comunitats Autònomes ha anat adquirint importància el denominant «finançament condicionat», on s'inclouen les subvencions condicionades. D'acord amb Fernández Farreres, en principi, les subvencions condicionades no poden qualificar-se pròpiament com una font de finançament autonòmic, sinó que es tracta d'una previsió de despesa per a desenvolupar una acció pública de foment de determinades activitats privades. L'activitat subvencional es aleatòria i conjuntural, i varia en el temps.¹²¹ Si la subvenció no és font de finançament, el seu caràcter condicionat no lesiona l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes, sens perjudici que competències materials pugin resultar lesionades com a conseqüència de la regulació efectiva que se'n faci.

En abstracte, l'argument és impecable: encara que la subvenció sigui un recurs condicionat, al no ser font de finançament en sentit estricte, no s'afecta a l'autonomia financera. Però a la pràctica moltes subvencions no tenen un caràcter conjuntural i aleatori, sinó que es constitueixen en línies d'ajut que es prolonguen al llarg del temps. En el fons, les subvencions condicionades posen de manifest les deficiències del propi sistema de finançament. La manca de recursos suficients per a desenvolupar les competències autonòmiques es supleix a través de subvencions condicionades. Si això és així, llavors existeix una clara afectació de l'autonomia financera, perquè les Comunitats Autònomes no gaudeixen de plena disponibilitat dels fons necessaris per desenvolupar les seves competències d'acord amb les seves pròpies prioritats i necessitats, sobretot quan es tracta de matèries exclusives. El mateix autor ho reconeix, i posa de manifest que en ocasions es qualifiquen com a subvencions el que són meres dotacions per a finançar la prestació de serveis públics de titularitat autonòmica.¹²² En aquests casos, en configurar-se com a subvencions, es condiciona l'autonomia financera i l'exercici de competències pròpies.¹²³ Són fons que haurien d'integrar els recursos transferits com a participacions de les Comunitats Autònomes.

¹²¹ Fernández Farreres, «La subvención y el reparto...», op. cit., p. 231.

¹²² Ibídem, pp. 238-239.

¹²³ En aquest sentit, Ramallo Massanet, «El poder de gasto...», op. cit., p. 416, insisteix en la necessitat de distingir entre subvencions i subvencions-dotació: «el problema se plantea con crudeza con las subvenciones que en realidad encubren meras actuaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades ordinarias de financiación de un determinado servicio público, constituyendo, en realidad, 'transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor».

En definitiva, aquest estudi ha analitzat les subvencions condicionades des de la perspectiva de l'ordre competencial i l'autonomia política de les Comunitats Autònomes. La potestat de despesa estatal s'exerceix de manera molt intensa. Mitjançant aquesta, l'Estat prioritza els seus objectius en matèries de competència autonòmica, menyscabant la potestat de decisió de les Comunitats Autònomes. A la pràctica, l'Estat tendeix a fer un ús abusiu de les subvencions condicionades, emparat per una jurisprudència constitucional que en ocasions és flexible en el control i imprecisa en la formulació dels criteris delimitadors de les esferes de poder respectives, i que en altres ocasions és alevosament ignorada.

BIBLIOGRAFIA

- ADAM, M.-A., «Fiscal Federalism and the Future of Canada: Can Section 94 of the Constitution Act, 1867, be an Alternative to the Spending Power?», a Allan, J. R., Courchene, T. J., Leuprecht, C., *Transitions. Fiscal and Political Federalism in an Era of Change*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 2007.
- AJA, E., «Las subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Civitas, Barcelona, 1992.
- ALONSO GARCÍA, A., CERECEDA BABÉ, I., «Sobre el poder de gasto del Estado y su manifestación en las subvenciones; en las de Sanidad y Asistencia Social en especial», *REDT*, núm. 59, 1993.
- ARRANZ SAINZ, A., *La gestión de subvenciones. Perspectiva jurídica de su concesión y disfrute*, Tribuna, Madrid, 1996.
- AYMERICH CANO, C. I., *Ayudas públicas y Estado Autonómico*, Universidad de la Coruña, Coruña, 1994.
- BARCELÓ, M., VINTRÓ, J., *Derecho Público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008.
- BAÑO LEÓN, J. M., «¿Igualdad contra autonomía?», *Autonomies*, núm. 20, 1995.
- BELTRÁN AGUIRRE, J., «El sistema de subvenciones estatales centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de Febrero», *RVAP*, núm. 34, 1992.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001.
- «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano», *REAF*, núm. 7, 2008.
- CARLÓN RUIZ, M., GONZÁLEZ BOTIJA, F., «La ordenación autonómica de las subvenciones», a Fernández Farreres, G. (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, CGPJ, Madrid, 2007.
- CARRASCO DURÁN, M., «Repercusión de los Estatutos de Autonomía en la actividad de fomento estatal», a Agudo Zamora, M., *El desarrollo del Estatuto de Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008.

- COURCHENE, T. J., «Canada's Social Policy Deficit: Implications for Fiscal Federalism», a Banting, G., Brown, D. M., Courchene, T. J. (eds.), *The Future of Fiscal Federalism*, School of Policy Studies, Kingston, 1994.
- CRUZ VILLALÓN, P., «Los derechos sociales y el Estatuto de Autonomía», a Cámara Villar, G., Cano Bueso, J., *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma andaluza*, Tecnos, Madrid, 1993.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1982.
- «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 38, 1993.
- «La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», a Hernández Lafuente, A. (coord.), *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1999.
- (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, CGPJ, Madrid, 2007.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I., *El Proceso autonómico ante la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales*, IVAP, Oñati, 2007.
- GRAEFE, P., «The Spending Power and Federal Social Policy Leadership: A Prospective View», a Telford, H., Graefe, P., Banting, K., *Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments*, IRPP Policy Matters, 2008.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., «Subvenciones e Igualdad», *REDA*, núm. 65, 1990.
- MEDINA GUERRERO, M., «La incidencia del poder de gasto en el ejercicio de las competencias autonómicas», *REDC*, núm. 30, 1990.
- «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *REDC*, núm. 12, 1992.
- *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992.
- MONREAL FERRER, A., *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvencions considicionades*, IEA, Barcelona, 1991.
- *La nación y los Estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, PPU, Barcelona, 1990.

- NOËL, A., «Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada», *REAF*, núm. 7, 2008.
- PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Ley 38/2003 General de Subvenciones*, BOE, Madrid, 2004.
- PEMÁN GAVÍN, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992.
- PEÑUELAS REXACH, L., «Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación de la actividad económica», *REDF*, núm. 72, 1991.
- PINIEALLA SORLI, J. S., «La subvención pública: doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1992.
- POMED SANCHEZ, L., «Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones», a Fernández Farreres, G. (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, CGPJ, Madrid, 2007.
- «La potestad subvencional en el Estado autonómico», *REAF*, núm. 7, 2008.
- RAMALLO MASSANET, J., «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *DA*, núm. 232-233, 1993.
- «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 39, 1993.
- ROSENTHAL, A. J., «Conditional federal spending and the Constitution», *Stanford Law Review*, núm. 39, 1987.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SÁNCHEZ SERRANO, L., «Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 118, 1994.
- SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998.
- TELFORD, H., «The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying?», *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 33, 2003.
- «The Spending Power Revisited: Can Open Federalism Bridge the Divide between Quebec and the Rest of Canada?», a Telford, H., Graefe, P., Banting, K., *Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments*, IRPP Policy Matters, 2008.
- TENA PIAZUELO, V. M., «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el

concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autoónomas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de Febrero», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993.

TORNOS MAS, J., «Actividad subvencional en ejecución de normativa comunitaria», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Civitas, Barcelona, 1992.

VIVER PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.

WATTS, R. L., *The Spending Power in Federal Systems: a Comparative Study*, Institute of Intergovernmental Relations, Ontario, 1999.

L'activitat de foment és essencial en els Estats socials moderns. En el marc d'Estats políticament descentralitzats, com l'espanyol, l'exercici de la potestat subvencional pot contribuir a desdibuixar l'ordre competencial establert. A través de les subvencions es destinen fons públics a finalitats concretes, i per tant poden constituir un instrument important d'orientació de les polítiques públiques. Quan l'Estat preveu subvencions en matèries de competència autonòmica està en joc l'autonomia política de les Comunitats Autònomes, és a dir, la seva capacitat de decisió per al desenvolupament de polítiques pròpies, d'acord amb les prioritats i necessitats definides pel respecte govern autonòmic.

El Tribunal Constitucional ha reiterat que la potestat subvencional no és un títol competencial autònom i que el seu exercici ha de respectar l'ordre competencial. Malgrat que la STC 13/1992 continua essent el referent en la jurisprudència i la doctrina en aquest àmbit, la polèmica segueix vigent. Aquest llibre analitza la projecció de la potestat subvencional de l'Estat sobre la distribució de competències des de la perspectiva de la pràctica estatal. A partir de la identificació dels criteris establerts per la jurisprudència constitucional, es desenvolupa una anàlisi empírica de la pràctica estatal. L'objectiu és doble: determinar en quina mesura el desenvolupament de l'activitat estatal s'ajusta als criteris establerts per la jurisprudència constitucional; i detectar els criteris jurisprudencials que plantegen una major problemàtica en la seva formulació o potencialitat d'abús en la seva aplicació.

Es conclou amb una valoració crítica tant de l'activitat estatal com de la jurisprudència constitucional, i una reflexió constructiva orientada a assolir un major respecte de l'autonomia política de les Comunitats Autònomes a la llum de les recents reformes estatutàries.



9 788439 387602