

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7206 *Pleno. Sentencia 130/2013, de 4 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 931-2004. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Competencias sobre ordenación general de la economía, hacienda pública y procedimiento administrativo: interpretación conforme con la Constitución de varios preceptos legales. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Andrés Ollero Tassara y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 931-2004, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno de Aragón, contra los arts. 3.4; 5.2; 6.2; 7.2 y 3; 8.1 y 2; 12.1; 13.5 y 7; 14.1 e) y h); 15.1 a) y b); 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3 y 7 b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 45.2, letra c) del tercer párrafo; 56; 57 e); 58 d); 67.2 y 3; y la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Ha intervenido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 18 de febrero de 2004, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno de Aragón, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.4; 5.2; 6.2; 7.2 y 3; 8.1 y 2; 12.1; 13.5 y 7; 14.1 e) y h); 15.1 a) y b), 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3 y 7 b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 45.2 c); 56; 57 e); 58 d); 67.2 y 3; y la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. El escrito de interposición, tras hacer referencia a la legitimación del Gobierno de Aragón y demás requisitos formales exigidos para interponer el recurso de inconstitucionalidad, contiene la fundamentación que a continuación, resumidamente, se expone:

a) La representación procesal autonómica se refiere en primer lugar a las posiciones doctrinales existentes acerca de la subvención, señalando que existe acuerdo unánime en que se trata de una figura regulada por el Derecho administrativo y con esta perspectiva se ha engarzado, desde Jornada de Pozas, dentro de la potestad de fomento, lo que supone que se trata de un instituto jurídico al servicio de la acción administrativa en materias muy diversas. La subvención es una técnica de actuación en materias concretas. De ahí que el Tribunal Constitucional haya entendido que los procedimientos administrativos tendentes a la puesta en práctica de las políticas en materias concretas deban seguir la misma competencia establecida para la regulación y actuación de la materia en la que inciden.

En cuanto a la consideración constitucional de la subvención, no existe mención a la misma en el esquema constitucional de distribución competencial, lo que expresa una forma de entender el instituto de la subvención, suponiendo una parte de la actuación administrativa propia de cada Administración, sin necesidad de una regulación general, común y directa de aplicación a todas las Administraciones públicas. Esta es la consideración que parece desprenderse de la doctrina del Tribunal Constitucional, que sitúa la potestad subvencional en la Administración que sea competente por razón de la materia, atribuyéndole la normación de los aspectos sustantivos y de gestión derivados de tal potestad. Así, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, pone de relieve que no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado, sino que, al contrario, el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica cuando la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada, reproduciéndose por parte del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón buena parte de la doctrina de la STC 13/1992 contenida en el fundamento jurídico indicado. De la larga cita reproducida deduce dicha representación procesal que la Administración competente por razón de la materia a la que se aplica la potestad subvencional es la que debe determinar la regulación de la misma.

Lo anterior no supone, sin embargo, un apoderamiento omnímodo a cada Administración para la regulación del instituto de la subvención, pues hay que tener en cuenta la necesidad de un tratamiento común de los administrados, así como la existencia de un procedimiento administrativo común y la necesidad de observar las reglas atinentes a la hacienda general. Estas ideas, que se contienen en la exposición de motivos de la Ley 38/2003, en opinión del Letrado autonómico, se plasman, muy deficientemente en su disposición final primera, que contiene los títulos competenciales que amparan dicha Ley y que son los siguientes: bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas; procedimiento administrativo común; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y hacienda general.

b) A continuación el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se refiere al alcance que tienen los señalados títulos competenciales que amparan la Ley impugnada.

En cuanto al título competencial «bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas», comienza señalando que la doctrina del Tribunal Constitucional lo conecta con el aspecto organizativo de la Administración, tanto en relación con las normas características de la organización de la propia Administración, como respecto al régimen que, derivado de ello, pudiera incidir en los administrados, citando al respecto el fundamento jurídico 3 de la STC 50/1999, de 6 de abril, cuyo contenido reproduce, haciendo hincapié en que este título competencial permite al Estado «establecer elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas», pero con la precisión de que «la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico», siendo menor en lo que se refiera primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos que en lo que incida en su actividad externa. De la doctrina del Tribunal Constitucional deduce que este título competencial tiene dos limitaciones claras en lo relativo a la subvención. En primer lugar, puesto que la subvención no afecta a la estructura institucional de la Administración concedente ni a su funcionamiento, el legislador estatal no puede incidir en la subvención apoyándose en este título. Y, en segundo lugar, de la configuración legal del concepto de subvención recogido en el art. 2 de la Ley 38/2003 –que engloba todas las prestaciones dinerarias realizadas por una Administración a título gratuito– se deriva el límite de que esta específica competencia básica no puede mediatizar los ámbitos materiales concretos de competencia autonómica en los que se aplican dichas prestaciones dinerarias, citando en relación con ello la doctrina constitucional de que el poder de gasto del Estado no puede traer como consecuencia la utilización excesiva del título competencial «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», pues dicho poder de gasto no permite al Estado

«recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados» (STC 13/1992, FJ 7).

En suma, entender que en el título competencial que se está considerando –bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas– cabe incluir la regulación de cualquier actuación jurídica de la Administración supone otorgarle un alcance tan amplio que pugna no sólo con la estructura autonómica existente, sino con la literalidad de la propia Constitución, que cuando ha querido reservar una institución del Derecho administrativo al Estado lo ha hecho expresamente (contratos, expropiaciones, función pública, procedimiento, responsabilidad patrimonial). De todo ello se concluye que no cabe hacer una interpretación extensiva integrando el régimen jurídico de las subvenciones en el título «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», pues este título sólo podría alcanzar a la regulación de la posición jurídica básica de los administrados dentro de la relación jurídica con la Administración y, aun así, restringiéndose a los aspectos esenciales de dicha posición jurídica, permitiendo una distinta regulación por las Comunidades Autónomas.

En cuanto al título competencial sobre el «procedimiento administrativo común», la representación autonómica aduce que la doctrina del Tribunal Constitucional ha distinguido entre las normas procedimentales *ratione materiae* y las del procedimiento administrativo común. Esta distinción la ha sentado el propio Tribunal en relación con el procedimiento de tramitación de las subvenciones (SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8; y 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11), doctrina según la cual los procedimientos subvencionales deben ser aprobados por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia correspondiente a la subvención con sometimiento al procedimiento administrativo común establecido por el Estado, integrando este último los «principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental ... y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento».

En este punto, la representación procesal autonómica recuerda que el art. 149.1.18 CE explicita los ámbitos concretos de la competencia estatal (expropiaciones, contratación, concesiones y sistema de responsabilidad, junto a la de procedimiento administrativo común), derivándose de ello que el Estado puede regular los procedimientos de esos ámbitos, pero entre ellos no se encuentra la subvención, por lo que sobre la misma el Estado no puede atribuirse la competencia ni siquiera básica, por lo que al respecto debe seguirse la regla general según la cual el procedimiento sigue a la materia a la que se aplica y la regulación de aquél se corresponde con la competencia sobre la materia. Este es el criterio de la doctrina constitucional, como pone de manifiesto la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 35, que declara la incidencia del procedimiento administrativo común en la materia urbanística, precisando «que el Estado sólo puede añadir en el ámbito urbanístico nuevas normas de procedimiento cuando ostente alguna competencia material». Concluye su alegato en este punto el Letrado autonómico señalando que la regulación por el Estado del procedimiento administrativo común se realiza en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procedimiento común al que deben adecuarse todos los procedimientos especiales, en lo que insiste la citada STC 61/1997, de 20 de marzo. Por todo ello, el Estado no puede establecer una regulación procedimental también común en relación con la subvención. No obstante, se admite, con las reservas ya expresadas respecto al alcance del título «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», que es este título –si se entiende que la subvención queda enmarcada en la materia régimen jurídico de las Administraciones públicas– el que acaso podría ofrecer cobertura a una regulación estatal de normas procedimentales en materia de subvenciones, que podría, por tanto, tener únicamente un carácter básico.

Sobre la competencia del Estado en materia de «hacienda general», la demanda parte de la relación que este concepto ha de mantener con la existencia de haciendas de las Comunidades Autónomas, citando la STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6, que reconoce

la vinculación existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE para perfilar la competencia del Estado sobre la hacienda general, pero que también reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 156 y 157.3 CE) y afirma que la organización por estas de su hacienda es «una exigencia previa y paralela a la propia organización autónoma». Por tanto, la competencia sobre «hacienda general» le permite al Estado establecer la estructura general y principios comunes a todas las haciendas, tanto en su conformación como en las relaciones de cooperación necesarias entre estas, y entre ellas y los administrados, pero dejando siempre a salvo la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que tiene una manifestación más acentuada en la esfera del gasto que en la del ingreso (STC 13/1992, FJ 7).

La representación procesal del Gobierno de Aragón señala que no existe un título específico del Estado que le permita incluir el instituto de la subvención dentro del concepto «hacienda general». Va de suyo, aduce, que la subvención afecta a la hacienda, pero entender que, por conllevar una actividad financiera, la subvención se incluye en la hacienda general, supone atraer hacia esta materia la totalidad de la actuación administrativa que implique efectos económicos, convirtiendo en este caso, como en los anteriores, un título «concreto» en un título «transversal», lo que no resulta conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

En cuanto a la competencia del Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), la demanda parte de la doctrina contenida en la STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3, según la cual esta competencia le permite a aquél incidir sobre los diferentes subsectores económicos aunque sobre ellos hubieren asumido las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva, siempre que con ello no se vacíen las competencias autonómicas, lo que deberá ser valorado en cada caso.

Sin embargo –sostiene el Letrado autonómico– la regulación contenida en la Ley 38/2003 no se refiere a ningún ámbito concreto (ni siquiera difuso) de actuación económica, pues no regula la concreta cuantía de las subvenciones, ni los sectores a las que se debe destinar, ni a la relación entre la política subvencional y los gastos presupuestados. La regulación de la Ley 38/2003 parece tener relación con el concepto «hacienda pública» y no con el efecto que la disposición de fondos públicos pudiera tener en el conjunto de la economía nacional. Por tanto, dicho título no puede amparar lo establecido en la Ley 38/2003, negándose por el Letrado autonómico que pueda relacionarse tampoco con la estabilidad presupuestaria, pues la actividad subvencional en su regulación abstracta ni tiende a conseguir el cumplimiento de dicha estabilidad ni la falta de esa regulación supone una quiebra de dicho principio. Por tanto, concluye el Letrado autonómico, toda la actividad subvencional destinada a gasto social en general, asistencial o cultural, entre otros, carece de encuadramiento en el art. 149.1.13 CE.

c) Puesto que algunos de los citados títulos habilitantes de la competencia estatal se caracterizan por atribuir al Estado el establecimiento de normas básicas, la representación del Gobierno de Aragón hace referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre dichas normas básicas, más específicamente en lo relativo a su alcance material, con el fin de contrastarla con la Ley recurrida, y a esos efectos recuerda que las bases han de ser «el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias», esto es, «un marco normativo unitario, de aplicación en todo el territorio nacional ... y dotado de estabilidad».

d) Tras el planteamiento general antes expuesto, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón expone los argumentos en los que se fundamenta la impugnación de los distintos preceptos de la Ley 38/2003 recurridos.

En primer lugar, se impugna el art. 3.4 a), que declara aplicable la Ley 38/2003 a las subvenciones «establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones Públicas».

Al respecto se parte de la interpretación de que con la expresión «regulación plena», predicada de la competencia estatal, se está aludiendo a las subvenciones que corresponden a materias en las que el Estado ostenta toda la competencia de legislación, quedando a salvo la actividad autonómica de ejecución y la correspondiente autoorganización.

La representación autonómica centra el reparo al precepto en los supuestos en los que el Estado ostente competencia de normación básica, pues en las materias en las que el Estado disponga de esa competencia las subvenciones correspondientes no pueden ser reguladas por aquél más allá de lo que sea regulación básica según la propia Ley 38/2003. Por tanto, si en una materia concreta corresponde a la Comunidad Autónoma la normativa de desarrollo, el procedimiento de concesión de subvenciones y condiciones de otorgamiento debe corresponder a dicha Comunidad Autónoma. Cita en apoyo de este planteamiento la STC 13/1992, FJ 8, reproduciendo su contenido, que incluye la referencia a los cuatro supuestos a que pueden reconducirse todas las subvenciones provenientes de fondos estatales, siendo de aplicación al precepto impugnado el supuesto b) de dicho fundamento jurídico, lo que confirma el reproche señalado y determina la inconstitucionalidad del precepto, según el Letrado autonómico.

El art. 3.4 b) contempla la aplicación de la Ley 38/2003 a las subvenciones «en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos».

La representación autonómica sostiene que cuando se trate de subvenciones que incidan sobre competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma deberá respetarse la normativa autonómica incluso en las fases del procedimiento en las que intervengan los órganos de la Administración del Estado, de manera que considera inadecuado que en tales supuestos «esta Ley» (encabezamiento del apartado 4 del art. 3) resulte de aplicación, pues debe serlo la autonómica. Por tanto, se solicita que se declare la inconstitucionalidad del precepto.

El art. 5.2, que prevé que las subvenciones otorgadas por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones públicas u organismos o entes dependientes y las subvenciones que deriven de convenios formalizados entre éstas se sometan a lo regulado en la Ley, incurre en inconstitucionalidad –según el Letrado autonómico– por limitar la posibilidad de que en las materias de competencias exclusiva o compartida la Comunidad Autónoma establezca su propia normativa, exclusiva o de desarrollo, según corresponda.

El art. 6.2, que establece que los procedimientos de concesión de control de las subvenciones contenidas en la Ley sean de aplicación supletoria respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, se considera inconstitucional por la representación autonómica porque la doctrina del Tribunal Constitucional ha determinado que la conexión con el Derecho comunitario corresponde a quien sea competente en el orden interno y ha de ser la Administración competente la que dicte la normativa de desarrollo necesaria para la aplicación de dicho ordenamiento, sin que sea de aplicación la normativa estatal.

El art. 7, apartados 2 y 3, se refiere a la articulación de las responsabilidades financieras que se generan ante la Unión Europea como consecuencia de la gestión de fondos comunitarios, atribuyendo al Estado la posibilidad de exigir la correspondiente responsabilidad. La representación autonómica admite que la exigencia de tal responsabilidad deriva de la doctrina establecida en la STC 148/1998, de 2 de julio, pero rechaza la fórmula legal contenida en los preceptos impugnados por suponer un control de perfiles indeterminados que no es acorde con el art. 153 CE, pues somete a la actuación administrativa autonómica a un poder estatal de supervisión y consiguiente decisión ejecutiva. Excluye, además, que pueda considerarse una actuación estatal vinculada a la competencia de coordinación, especialmente si se considera que el control

estatal se anuda a una subsiguiente deducción de fondos a las Comunidades Autónomas que afecta a su autonomía financiera.

El art. 8.1 y 2, que contiene regulaciones sobre los requisitos que han de satisfacer los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, se considera lesivo del orden constitucional de competencias, pues se extralimita de las habilitaciones que otorgan los títulos de hacienda general y de planificación económica al imponer a las Comunidades Autónomas un instrumento de planificación interno, impidiendo que estas se doten de los instrumentos que consideren oportunos. En conclusión, se considera que el precepto vulnera la competencia autonómica de autoorganización y su autonomía financiera.

El art. 12.1, sobre los cometidos de las entidades colaboradoras, a las que atribuye las funciones de distribución de fondos y colaboración en la gestión, regula de forma cerrada las dos funciones que pueden atribuirse a las entidades colaboradoras, lo que cercena, a juicio de la representación procesal del Gobierno de Aragón, la posibilidad de que la Administración autonómica atribuya a estas entidades otras funciones relacionadas con el manejo de las subvenciones (como la determinación de los perceptores mediante la valoración de las solicitudes o la intervención en la fase de control una vez gestionadas las subvenciones). De esta forma, el Estado se adentra en una cuestión organizativa interna de las Administraciones públicas (las funciones de las entidades colaboradoras) y se excede de la competencia básica que le corresponde ex art. 149.1.18 CE, tal y como se deriva de la doctrina constitucional (STC 243/1994, de 21 de julio).

El art. 13.5, referido a las prohibiciones que afectan a los beneficiarios o entidades colaboradoras, supone, según el Letrado autonómico, una prohibición de carácter sancionatorio que es contraria al art. 25 CE, por no establecer con la suficiente concreción legal la consecuencia jurídica del acto realizado, dejándolo al desarrollo reglamentario.

El art. 13.7, que regula la justificación por parte de las personas o entidades de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, no puede ser concebido, según el Letrado autonómico, como una norma de procedimiento administrativo común, pues en el procedimiento subvencional, como procedimiento especial, la concreción de los documentos o justificantes a presentar corresponde a la Administración competente, sin que la regulación sobre ello deba ser unitaria.

El art. 14.1 e) establece la obligación de los beneficiarios de las subvenciones, que debe acreditarse antes de la propuesta de resolución, de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. Se considera que tanto la prescripción de que se acredite el cumplimiento de la obligación en un cierto momento –antes de la propuesta de resolución– como la exigencia misma de que exista tal propuesta de resolución –con distinción, pues, entre dicha propuesta y la resolución– exceden de lo que es propio del procedimiento común que el Estado puede establecer. El reproche se concreta, por tanto, en el inciso «con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución».

El art. 15.1 regula las obligaciones de la entidad colaboradora. El establecimiento de dichas obligaciones se considera un exceso de la competencia estatal, ya que corresponde fijarlas a la Comunidad Autónoma competente por razón de la materia. Se produce, así, una intromisión por parte del legislador en la forma de administrar, que se concreta en la imposición de un régimen uniforme de las entidades colaboradoras para todas las Comunidades Autónomas, siendo rechazables en especial sus apartados a) y b).

El art. 16.1 prevé el establecimiento de un convenio de colaboración entre el órgano concedente de la subvención y la entidad colaboradora que contendrá las condiciones y obligaciones asumidas por ésta. Se considera que el título «régimen jurídico de las Administraciones públicas» no permite al Estado descender al detalle de regular el instrumento a través del cual ha de formalizarse la relación entre la Administración concedente y la entidad colaboradora imponiendo el convenio, pues ello resulta contrario a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas que podrían lícitamente acudir a otras fórmulas (por ejemplo, la autorización de entidades colaboradoras en el marco de un régimen general previamente establecido), ya que no se

advierde motivo alguno por el que haya de imponerse por el Estado un régimen uniforme de organización en este punto. Es más, se señala también que la Ley 38/2003 se separa del régimen de la delegación previsto en el art. 13 de la Ley 30/1992, que considera únicamente necesario un acto de delegación para este tipo de supuestos, sin que, a través de la regulación de la subvención, pueda el Estado «subvertir la regulación establecida para el general de los casos y que además es acorde con la naturaleza administrativa de los intervinientes».

El art. 16.5 regula el proceso de selección de las entidades colaboradoras cuando las mismas sean personas sujetas al Derecho privado. Se considera que el primer párrafo vulnera las competencias autonómicas con igual fundamento que el apartado 1 del mismo precepto, antes expuesto, es decir, por imponer la figura del convenio. El párrafo segundo se reputa inconstitucional también por las mismas razones por las que se ha impugnado el art. 15, es decir, por entender que el Estado carece de competencia para establecer con carácter básico las funciones de las entidades colaboradoras.

El art. 18.4 dispone que los beneficiarios den la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de los programas objeto de subvención. El precepto se impugna en conexión con el art. 14.1 h), que exige a los beneficiarios adoptar esta medida. La demanda rechaza que estos preceptos tengan carácter básico y que puedan constituir una norma de procedimiento administrativo común, debiendo ser la Administración competente la que imponga las cargas a los beneficiarios: «el “tratamiento común” de los administrados no pasa por establecer una obligación de publicidad con carácter básico, que debería quedar al arbitrio de las Administraciones competentes por razón de la materia».

El art. 19.5 determina que los rendimientos financieros generados por los fondos librados a los particulares incrementen el importe de la subvención, salvo que, motivadamente, se disponga otra cosa en las bases reguladoras de la subvención. Se rechaza que este criterio pueda imponerse, por ningún título estatal, a la Comunidad Autónoma competente por razón de la materia.

El art. 22.1 establece el principio de que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se haga en régimen de concurrencia competitiva, fijando sus características. La representación procesal autonómica entiende que el precepto –considerando su relación con el apartado 2, que relaciona los supuestos no sometidos al régimen de concurrencia competitiva– mediatiza la actuación de la Administración competente por razón de la materia, inmiscuyéndose el legislador estatal en la regulación de un procedimiento especial, lo que no tiene justificación en ninguno de los títulos habilitantes de la Ley, llegándose, incluso, a imponer la existencia de un órgano colegiado en la tramitación del procedimiento y la separación entre órganos de valoración, instrucción y resolución.

El art. 29.3 somete a determinados requisitos la subcontratación por el beneficiario de la actividad que constituye el objeto de la subvención, en concreto cuando la actividad concertada exceda del 20 por 100 del importe de la subvención. Se atribuye al precepto extralimitación en los títulos invocados, por regular minuciosamente aspectos de detalle de un procedimiento especial y hacerlo con carácter general, con independencia de la materia en que incida la subvención.

El art. 29.7 b) y e) contiene un catálogo de situaciones personales respecto de las cuales no puede el beneficiario de la subvención concertar la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas. Las reglas contenidas en el precepto, aparte de ser objeto de crítica de carácter material y por su grado excesivo de detalle, no quedan amparadas –según la demanda– por la competencia estatal de hacienda general, sino que constituyen normas de política subvencional que corresponde determinar a cada Administración competente *ratione materiae*.

El art. 30.5 exige aportar, en el caso de adquisición de bienes inmuebles, certificado de tasador independiente acreditado. Se impone, según la demanda, una regulación sobre un extremo documental que corresponde adoptar a la Administración con competencias materiales.

El art. 31.2 determina lo que ha de considerarse como gastos «realizados» a los efectos de la subvención. Este criterio, que se concreta de modo temporal, supone, según la demanda, una previsión complementaria que debería ser fijada, según los casos, en cada convocatoria. Añade que puesto que el precepto prevé que pueda excepcionarse precisamente por las convocatorias, carece de carácter básico.

El art. 31.3, relativo a los gastos subvencionables, establece los requisitos que han de satisfacerse cuando el gasto subvencionable supere determinadas cuantías, en concreto el número de ofertas a presentar y las prescripciones procedimentales correspondientes. Se impugna el precepto por no poder ampararse en los títulos estatales y por su excesivo grado de detalle.

El art. 31.4 y 5 se refiere a los denominados bienes inventariables, estableciendo las normas a que quedan sometidos, normas que no se refieren a su consideración como gasto subvencionable, sino a la sujeción de estos bienes al destino que requiere la actividad subvencionada. Se trata, a juicio de la representación procesal autonómica, de normas imperativas sobre aspectos diversos –afección o destino obligado, posibilidad de sustitución, transmisión, gravamen– que deben ser establecidos por cada Administración competente, careciendo de justificación su regulación general.

El art. 31.6, 7 y 8 regula, a efectos subvencionables, la amortización de los gastos inventariables, así como los gastos financieros, de asesoría jurídica, notariales, registrales y periciales y los tributarios. Se rechaza que esta regulación de detalle pueda imponerse desde los títulos estatales, por entender que se trata de criterios normativos que no pueden imponerse a la Administración competente.

El art. 37.1 d) considera causa de reintegro de la subvención el incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión previstas en el art. 18.4. Se impugna por la conexión que mantiene con los arts. 14.1 h) y 18.4 y con igual razonamiento.

El art. 37.1 f) se refiere a otras causas de reintegro de las subvenciones (incumplimiento de las condiciones impuestas por la Administración, o de los compromisos adquiridos). Con ello, según el Gobierno autonómico recurrente, se condiciona o perturba la propia regulación de esas condiciones de incumplimiento por parte de cada Administración competente por razón de la materia, invadiendo directamente su ámbito más genuino. En suma, si el Estado no puede condicionar a la Comunidad Autónoma imponiéndole las condiciones de otorgamiento, tampoco puede señalar la consecuencia de reintegro por incumplimiento de las condiciones de otorgamiento.

El art. 45.2 c), que regula el control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos de la Unión Europea, prevé que la Intervención General de la Administración del Estado efectúe los controles previstos en el plazo anual cuando razones de orden territorial o de otra índole lo aconsejen. Para la demanda, siendo clara la doctrina constitucional sobre la Administración competente para la gestión de las ayudas procedentes de la Unión Europea, que corresponde a la que lo sea por razón de la materia, no caben controles genéricos o indeterminados en relación con las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas como el que ahora se prevé (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8), rechazando que tal control proceda en los supuestos previstos en la norma («razones de índole territorial o de otra índole»), de carácter indeterminado.

El art. 56 regula las infracciones leves. La demanda, tras aludir a la doctrina constitucional sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan un régimen propio sancionador en materias en las que ostenten la competencia de desarrollo legislativo, señala que el precepto configura como infracción leve cualquier infracción de las condiciones de otorgamiento de la subvención que, recaída en las bases de la convocatoria, no constituya infracción grave o muy grave, de forma general e indeterminada, sin dejar ámbito a las Comunidades Autónomas para valorar su tipificación y su consideración como infracción leve, grave o muy grave, lo que, siendo ya discutible desde la perspectiva de la legalidad material, excede de lo que debe entenderse como legislación básica.

El art. 57 e) recibe un reproche que se conecta con el formulado a los arts. 12 y 15, al ser todos ellos reguladores de las entidades colaboradoras, reproche consistente en negar que la regulación de dichas entidades pueda considerarse norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por ello, al basarse la infracción grave regulada en este precepto en el incumplimiento de obligaciones cuyo carácter básico se niega, el Gobierno de Aragón sostiene que tal infracción carece igualmente de cobertura en título competencial alguno del Estado.

El art. 58 d) tipifica como infracción muy grave de la entidad colaboradora la falta de entrega de los fondos a los beneficiarios. Se dirige al precepto igual tacha que la formulada en el caso del anterior precepto.

El art. 67.2 y 3 prevé la iniciación (de oficio) del procedimiento sancionador y la imposición de sanciones, que pondrá fin a la vía administrativa. Se rechaza que el Estado pueda regular estos aspectos del procedimiento sancionador, pues se considera que deben hacerlo las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por último, se impugna la disposición final primera, que contiene los títulos habilitantes del Estado para dictar la Ley 38/2003, al rechazar el Gobierno de Aragón que los preceptos impugnados de la misma, por las razones anteriormente indicadas, puedan tener carácter básico de acuerdo con dichos títulos competenciales.

Tras todo lo expuesto, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón solicita a este Tribunal que declare la nulidad, por ser contrarios a la Constitución, de los arts. 3.4; 5.2; 6.2 y 7; 13.5 y 45.2 c) de la Ley 38/2003. Y, asimismo, que declare la falta de carácter básico y, por tanto, su no aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón, de los arts. 8.1 y 2; 12.1; 13.7; 14.1 e) y h); 15.1 a) y b); 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3 y 7 b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 56, primer inciso, c) y d); 57 e), 58 d), 67.2 y 3; y la disposición final primera de la Ley 38/2003.

2. Con fecha 30 de marzo de 2004, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se dirige al Tribunal Constitucional señalando que se ha advertido un error en la certificación del acuerdo impugnatorio del Gobierno de Aragón de 10 de febrero de 2004, en el que, equivocadamente, se incluía la disposición adicional primera en vez de la disposición final primera. Por ello, se adjunta una nueva certificación en el que consta el tenor literal propio del acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón, solicitando al Tribunal que tenga por subsanado el error formal cometido.

3. Por providencia de 26 de marzo de 2004, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 5 de abril de 2004 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados trasladando el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni presentar alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

5. Mediante escrito registrado con fecha 20 de abril de 2004, el Abogado del Estado se persona en el procedimiento y formula las alegaciones que se recogen resumidamente a continuación.

a) En primer lugar se refiere al orden constitucional de competencias respecto al régimen jurídico de la relación subvencional.

Así, alude a la exposición de motivos de la Ley impugnada, que de forma expresa resume la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al art. 149.1.18 CE, que, dada la competencia estatal exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones

públicas y sobre el procedimiento administrativo común, le permite al Estado establecer un régimen jurídico común sobre la relación subvencional. Este régimen jurídico común viene exigido además por la naturaleza de la subvención como una modalidad de gasto público, siéndole de aplicación los principios contenidos en diversos preceptos de la Constitución, en concreto los arts. 31.2 (asignación equitativa de los recursos a través del gasto público), 128.1 (subordinación de toda riqueza del país, sea cual fuere su titularidad, al interés general), 131.1 (planificación por el Estado de la actividad económica general) y 134.2 (inclusión en los presupuestos generales del Estado de la totalidad del gasto y, en concreto, de las subvenciones). De aquí la invocación de los títulos competenciales previstos en el art. 149.1.13 y 14 CE.

Por tanto, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado:

– Puede establecer, de acuerdo con su competencia, la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas determinando los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; y 50/1999, de 6 de abril).

– Puede regular el procedimiento administrativo común, que se extiende no sólo a la regulación de aquél, sino también a los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías de los particulares en el seno del procedimiento (SSTC 227/1988 y 50/1999).

– En relación con la potestad sancionadora, puede regular con carácter básico los tipos ilícitos administrativos, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones, sin perjuicio de la legislación sancionadora que puedan establecer las Comunidades Autónomas para modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas.

Como consecuencia de todo ello, el Abogado del Estado considera que constituyen legislación básica, junto a la definición del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, las disposiciones comunes que definen los elementos objetivos y subjetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, las normas del procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de la resolución de concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de las infracciones y las reglas básicas de las infracciones en el orden subvencional. Por tanto, concluye el Abogado del Estado, los preceptos impugnados que estén anudados a este contenido tienen carácter básico.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado procede al examen de los preceptos legales impugnados de acuerdo con el criterio indicado. Y así:

Rechaza la impugnación dirigida a los arts. 3.4 a) y b) y 5.2. Siendo el argumento de la demanda que estos preceptos violan las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias en las que corresponde al Estado la legislación básica y a aquéllas el desarrollo legislativo y la ejecución, aduce el Abogado del Estado que el precepto no impide que las Comunidades Autónomas desarrollen su competencia para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación (STC 13/1992).

En cuanto a la aplicación de la Ley impugnada a las fases del procedimiento en materia de subvenciones que corresponda gestionar a la Administración General del Estado, sostiene el Abogado del Estado la aplicación también de la Ley en calidad de básica, integrándose con la norma autonómica de desarrollo.

En concreto, respecto al art. 5.2, relativo a las subvenciones otorgadas por personas jurídicas administrativas, el Abogado del Estado sostiene que con esta regulación

tampoco se impide que la Comunidad Autónoma legisle desarrollando las bases estatales, legislación autonómica a la que pueden remitirse el instrumento jurídico de creación o el convenio de creación de la persona jurídica.

En cuanto al art. 6.2, parte el Abogado del Estado de la premisa de que el apartado 1 de precepto prevé que las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se rigen por la normativa comunitaria correspondiente y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquélla, que pueden ser estatales o autonómicas.

De acuerdo con ello, el apartado 2 impugnado, establece el carácter supletorio de la Ley 38/2003 solo en cuanto a los procedimientos de concesión y control de las subvenciones respecto a las normas de aplicación directa a dichas subvenciones con cargo a fondos europeos. O sea, para que el precepto sea de aplicación será necesario: en primer lugar, que exista una laguna legal, presupuesto exigido para que opone la supletoriedad; y en segundo lugar, la declaración de supletoriedad no se proyecta sobre los aspectos sustantivos de la materia en la que se concreta la actividad subvencional, lo que no estaría amparado por la jurisprudencia constitucional, sino solamente sobre los procedimientos de concesión y control de las subvenciones, lo que no altera el reparto competencial.

En cuanto al art. 7.2 y 3, el Abogado del Estado parte del presupuesto de que la dimensión exterior de un asunto no permite interpretar expansivamente el art. 149.1.3 CE y de que la jurisprudencia constitucional sobre la garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales que el art. 93 CE encomienda al Estado exige que se le dote a éste de los instrumentos necesarios para realizar esta función pero sin alterar la distribución competencial. Por ello, las atribuciones de control y vigilancia para el aseguramiento de la ejecución contenidas en el art. 7.2 traen causa de la responsabilidad financiera del Estado y se inscriben en su potestad para autoorganizarse, por lo que corresponden inequívocamente al Estado y no inciden en las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la acción subvencional.

El art. 8.1 y 2 es manifestación de la competencia del Estado para fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues tiene como referencia dos principios relevantes para el ejercicio de la actividad financiera a través de la subvención –la estabilidad presupuestaria y evitar las distorsiones del mercado–, cuyo instrumento de salvaguardia es el plan estratégico de carácter previo que deben elaborar las Comunidades Autónomas. En este marco, éstas pueden libremente fijar los objetivos y efectos, el plazo para su alcance y sus fuentes de financiación, a fin de que el gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía recogidos en el art. 31.2 CE.

En cuanto a los arts. 12.1, 15.1 y 16.1 y 5, el Abogado del Estado señala que la demanda rechaza que estos preceptos tengan carácter básico porque al atribuir a las entidades colaboradoras unas funciones concretas excluyen las que pudieran determinar las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a juicio del Abogado del Estado, la lectura de estos preceptos no conduce a esa conclusión. La entidad colaboradora actúa en nombre y por cuenta del órgano concedente, por lo que no existe limitación alguna para la intervención de la misma, siendo suficiente que la Administración competente así lo prevea en las bases reguladoras de la subvención. El art. 15.1 no prevé las facultades de la entidad colaboradora, sino sus obligaciones, mínimo común normativo de la institución, pudiendo la Administración competente complementar la regulación.

También forma parte del núcleo básico de la figura de la entidad colaboradora la forma en que se plasma la relación jurídica entre ésta y la Administración concedente, es decir, el convenio de colaboración cuando se trate de Administraciones o, en su caso de persona jurídica privada, el contrato administrativo.

El Abogado del Estado discrepa de que el art. 13.5 y 7 vulnere los principios de tipicidad y legalidad recogidos en el art. 25 CE. La lectura del precepto impugnado –sostiene el Abogado del Estado– permite entender que las prohibiciones contenidas en el apartado 2 a) y h) del mismo se apreciarán de forma automática con el alcance de la prohibición que determine la sentencia o resolución firme que la imponga. Sólo en el caso, difícil de

producirse, de que en la sentencia o resolución firme no se fije el alcance de la prohibición, es cuando el reglamento deberá regular no el alcance mismo, sino el procedimiento para fijarlo. Además, en caso de que la prohibición no derive de sentencia, se fija un límite máximo de cinco años, que coincide con la máxima sanción prevista en la propia Ley 38/2003. El recurso de inconstitucionalidad es preventivo o anticipatorio en este punto, pues no puede decirse que el reglamento vaya a imponer una sanción penal o administrativa, sino que se referirá al procedimiento de actuación de la Administración que juzga el cumplimiento de los requisitos, pero no será ella misma quién fije el alcance de la prohibición.

En cuanto al apartado 7, no vulnera las competencias autonómicas, pues forma parte del contenido de las bases reguladoras del procedimiento común el valor probatorio de los documentos y las formas que deben reunir los mismos. Según el Abogado del Estado, el procedimiento común puede ser un procedimiento especial por razón de la materia, pero común para todo el territorio nacional, sosteniendo que un procedimiento especial como el de otorgamiento de subvenciones puede gozar de unas bases comunes para todo el territorio nacional.

El art. 14.1 e), según el Abogado del Estado, tiene carácter básico, pues la exigencia de acreditar, con carácter previo a la resolución de otorgamiento de la subvención, el cumplimiento de su obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos forma parte del mínimo común normativo característico de lo básico. Cuando se remite al reglamento la forma de acreditación no se alude al momento procedimental sino a la circunstancia de que pueda hacerse por medios telemáticos o con aportación de datos obrantes en las Administraciones con consentimiento de los interesados.

Respecto a los arts. 18.4 y 19.5, el Abogado del Estado también defiende su carácter básico. El art. 18.4 es básico porque la exigencia de dar publicidad por parte de los beneficiarios del origen público de la financiación de sus actividades forma parte, como una garantía más, de la exigencia constitucional de asignación equitativa del gasto público (art. 31.2 CE). En cuanto a la exigencia del art. 19.5 de que el beneficiario destine los rendimientos financieros a los mismos fines que la subvención, también es una exigencia mínima en la relación subvencional que no merma las competencias de las Comunidades Autónomas, que pueden disponer lo contrario motivadamente.

La exigencia de concurrencia competitiva prevista en el art. 22.1 forma parte, según la Abogacía del Estado, de los principios que deben regular la subvención y que garantizan la equidad. La previsión de un órgano colegiado para aprobar la propuesta se deriva de la mayor representatividad y transparencia que ofrecen estos órganos, sin perjuicio de que las Administraciones públicas establezcan en las bases de convocatoria las especialidades que consideren convenientes.

Partiendo de que la figura de la subcontratación de las actividades subvencionadas forma parte del núcleo esencial de la relación jurídica subvencional, el art. 29.3 y 7 b) y e) somete a aquélla a algunos requisitos (contrato y autorización de la Administración concedente) que buscan evitar que los beneficiarios se conviertan en meros intermediarios. Las Comunidades Autónomas tienen margen para desarrollar este mínimo normativo, incrementando los requisitos formales de la subcontratación tanto en su legislación propia como en las convocatorias. Y la prohibición de subcontratar con entidades que hayan recibido subvenciones para la misma actividad o que no las hayan recibido por no cumplir los requisitos o la valoración necesaria, se justifica para evitar los fraudes de ley.

La regulación de los medios de prueba de los gastos prevista en el art. 30.5 forma parte también del mínimo común normativo, según la Abogacía del Estado, siendo razonable que el sistema de validación sea el mismo para todo el territorio nacional, al igual que la exigencia de una tasación independiente en el caso de adquisición de inmuebles. Los documentos y su validez en el seno de un procedimiento administrativo forman parte de los principios que prescriben la forma de elaboración de los actos administrativos y, por ello, constituyen procedimiento administrativo común en todo el territorio nacional, aunque sea especial en cuanto a la materia. La remisión al desarrollo

reglamentario no prejuzga su contenido, que puede contener preceptos complementarios de carácter básico, sin perjuicio de su posterior enjuiciamiento.

El art. 31, apartados 2, 3, 4, 5, 6 7 y 8, también tiene carácter básico, según la Abogacía del Estado, pues se refiere a diversos aspectos de los gastos subvencionables (la consideración de lo que sea considerado gasto, la concurrencia de ofertas para la prestación de servicios, la consideración de la ejecución de la obra o del suministro de equipos como gastos subvencionables; los criterios de cumplimiento de la obligación de destino; el carácter subvencionable de los gastos de amortización y la imputación de costes indirectos) que deben ser regulados homogéneamente y extender su vigencia a todo el territorio nacional, dada la importancia de estos criterios comunes.

El art. 37.1, letras d) y f), son considerados básicos por el Abogado del Estado porque el reintegro de la subvención y las causas para ello constituyen un elemento esencial de la relación jurídica subvencional. Los incumplimientos tiene la suficiente gravedad para que sean causa de reintegro, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar el precepto de una forma más precisa.

El reproche formulado al art. 45.2 c) tiene, según el Abogado del Estado, carácter preventivo, pues sin ningún esfuerzo cabe una interpretación acorde con el orden competencial del inciso «de otra índole», sin que pueda entenderse que conlleva controles por parte de la Intervención General de la Administración del Estado que lesionen las competencias de las Comunidades Autónomas. Si se acepta que estos controles forman parte de las funciones de coordinación –controles que deben estar previstos en el plan anual en cuya elaboración participan las Comunidades Autónomas– no hay que atribuir intenciones aviesas a dicho inciso, pues, en todo caso, las actuaciones concretas pueden impugnarse a través del conflicto positivo de competencia si efectivamente se produjera una invasión competencial.

En cuanto a los arts. 56, 57 e), 58 d) y 67.2 y 3, no suponen para el Abogado del Estado vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su potestad sancionadora en las materias sustantivas en las que ostentan competencias, pudiendo aquellas regular las infracciones y sanciones sin más límite que el respeto a los principios básicos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional invocada en la primera alegación y con apoyo en el art. 149.1.1 CE.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita al Tribunal la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

6. Por providencia de 4 de junio de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia ese mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Aragón contra los arts. 3.4; 5.2; 6.2; 7.2 y 3; 8.1 y 2; 12.1; 13.5 y 7; 14.1 e) y h); 15.1 a) y b); 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3 y 7 b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 45.2, letra c) del tercer párrafo; 56; 57 e); 58 d); 67.2 y 3; y la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Para la representación procesal del Gobierno de Aragón la Ley impugnada excede de las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas respecto de la relación subvencional, puesto que no existe referencia alguna al instituto de la subvención en el sistema de reparto competencial previsto en la Constitución, oponiéndose, por consecuencia, a que los títulos competenciales en los que la Ley impugnada ampara su regulación puedan darle cobertura legítima. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que los títulos que la Ley 38/2003 invoca (art. 149.1.13, 14 y 18 CE) justifican su contenido.

2. Con carácter previo al examen de fondo de los preceptos impugnados procede efectuar determinadas precisiones de orden procesal que condicionan el alcance de dicho examen.

a) En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, como el que ahora nos ocupa, el control de normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan de parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 2, y 83/2012, de 18 de abril, FJ 2). Procede, por ello, señalar que este pronunciamiento se realizará a la luz de la delimitación de competencias resultante de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, apreciando el alcance que sus prescripciones puedan tener, en su caso, sobre la controversia trabada.

b) En segundo lugar es preciso hacer constar que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, objeto de este recurso, ha sido modificada tras su entrada en vigor por las siguientes normas legales: Ley 24/2005, de 18 de noviembre; Ley 42/2006, de 28 de diciembre; Ley 2/2008, de 23 de diciembre; Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril; Ley 39/2010, de 22 de diciembre; Ley 14/2011, de 1 de junio; y Ley 17/2012, de 27 de diciembre. Sin embargo, de todas estas modificaciones solo guardan relación con el objeto de este proceso las contenidas en la disposición adicional undécima de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre (en cuanto que modifica el art. 16.5, impugnado en el presente recurso) y en la Ley 14/2011, de 1 de junio (que contiene una modificación atinente al art. 31.3, también impugnado en este recurso).

La incidencia de las citadas reformas sobre el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad debe ser analizada teniendo en cuenta que, en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, este Tribunal ha afirmado reiteradamente que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto (por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

Esto es, precisamente lo que ocurre en este caso, en el que, como ha quedado señalado, los arts. 16.5 y 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, fueron modificados, respectivamente, por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, y 14/2011, de 1 de junio, si bien estas modificaciones, que pretenden acomodar la redacción de los preceptos impugnados a las previsiones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (que sustituyó al texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y que ha sido sustituida a su vez por el vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), no afectan a la controversia planteada en el presente recurso, por lo que debemos proceder al enjuiciamiento de los preceptos referidos, al persistir el problema de la determinación de la titularidad de las competencias controvertidas.

c) Por último, procede delimitar el ámbito objeto del recurso, puesto que no existe absoluta concordancia entre la pretensión impugnatoria del Gobierno de Aragón – plasmada en la certificación expedida por su Secretario, acreditativa del acuerdo adoptado en la reunión celebrada el día 10 de febrero de 2004, según la subsanación remitida a este Tribunal con fecha 30 de marzo de 2004– y la impugnación formalizada en la demanda.

En efecto, en primer lugar, tanto el encabezamiento de la demanda como su *petitum* –que guardan coherencia con el cuerpo sustantivo del alegato de fondo de la misma–

enuncian como impugnados un menor número de preceptos que los que figuran en el acuerdo impugnatorio del Gobierno de Aragón. Así, en este último se decide impugnar los siguientes artículos que no han sido incluidos en el encabezamiento y *petitum* de la demanda, ni tampoco en el cuerpo de la misma: arts. 12.2; 13.2; 15.1.c) y d); 16.3 y 4; 18.3; 19.1; 29.1, 2 y 7 a), c) y d); 37.1 e) y g); 45.2 a), b) y d); 57 a), b), c), d) y f); 58 a), b), c) y e); y 65.1 y 2. Estos preceptos, a los que no se alude en el escrito de interposición, quedan excluidos del objeto de este recurso de inconstitucionalidad, pues «la acción de inconstitucionalidad, como toda acción, se concreta a través de su *petitum* y de su *causa petendi*», esto es, «queda configurada por lo que se pide y por la causa en que la petición se fundamenta» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3).

En segundo lugar, se aprecia que en el acuerdo del Gobierno de Aragón se impugna el art. 7.2 y 3, precepto este que también se recoge en el encabezamiento de la demanda. Sin embargo, en el apartado primero del *petitum* de esta última se solicita la nulidad de todo el art. 7. Pues bien, no siendo voluntad del Gobierno de Aragón sino la impugnación de los apartados 2 y 3 del art. 7, es claro que sólo a ellos puede extenderse el recurso (art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

En conclusión, de acuerdo con lo señalado, el objeto de nuestro pronunciamiento se extenderá a los siguientes preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones: arts. 3.4; 5.2; 6.2; 7.2 y 3; 8.1 y 2; 12.1; 13.5 y 7; 14.1 e) y h); 15.1 a) y b), 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3 y 7 b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 45.2, letra c) del tercer párrafo; 56; 57 e); 58 d); 67.2 y 3; y la disposición final primera.

3. Tras lo expuesto, procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, en relación con el encuadramiento competencial de las cuestiones controvertidas, las posiciones de las partes se sustentan en criterios opuestos o, al menos, no coincidentes en aspectos sustanciales, trasladándose esas discrepancias a las tachas específicas dirigidas a cada precepto recurrido. Por esta razón, conviene analizar, en primer término, las diferentes posiciones generales mantenidas por aquéllas, con el fin de configurar, a través de la consideración que las mismas nos merecen, nuestra *ratio decidendi*.

Los diferentes criterios de orden general mantenidos por las partes de este proceso se relacionan de modo muy principal con los títulos competenciales del Estado que, según la disposición final primera de la Ley 38/2003, habilitan a aquél para establecer la regulación subvencional. Dicha disposición final primera dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13, 14 y 18 de la Constitución, constituyendo legislación básica del Estado los siguientes preceptos:

En el título preliminar, el capítulo I y el capítulo II excepto, el párrafo d) del apartado 4 del artículo 9, el artículo 10, el apartado 2 y los párrafos d), e), f), g), h), i), j), k) y l) del apartado 3 del artículo 16, los apartados 1, 2 y los párrafos c), f), h), i), j), k), l), m) y n) del apartado 3 del artículo 17 y el artículo 21.

En el título I, el capítulo I y el capítulo IV, excepto los artículos 32 y 33.

En el título II, los artículos 36 y 37 y el apartado 1 del artículo 40.

En el título III, los artículos 45 y 46.

En el título IV, el capítulo I y los artículos 59, 65, 67, 68 y 69 del capítulo II.

El apartado 1 de la disposición adicional segunda y la disposición adicional decimosexta.»

Como veremos a continuación, ambas partes discrepan sobre la virtualidad de dichos títulos competenciales o, cuando no discrepan de tal virtualidad, lo hacen sobre su alcance:

a) Para el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, el instituto de la subvención no puede ser regulado por el Estado con el alcance general y de directa aplicación a todas las Administraciones públicas con que lo hace la Ley impugnada, pues

no existe referencia alguna a la subvención en el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como ha reconocido el Tribunal Constitucional al vincular los procedimientos concesionales de subvenciones con las materias concretas a que se refiere cada subvención. Por tanto, la representación autonómica considera que los títulos competenciales citados por la disposición final primera de la Ley 38/2003, aunque habiliten al Estado para regular aspectos concretos de la relación subvencional, no le permiten hacerlo con el alcance general adoptado.

Así, en cuanto al art. 149.1.13 CE, la representación procesal del Gobierno de Aragón sostiene que le permite al Estado incidir sobre los diferentes subsectores económicos, aunque sobre ellos las Comunidades Autónomas hubieran asumido la competencia exclusiva. Sin embargo, no le permite vaciar las competencias autonómicas ni regular, como es el caso, ámbitos que no sean de actuación económica, pues la Ley impugnada no regula la cuantía concreta de las subvenciones, ni los sectores a los que se pueden destinar, ni tampoco la relación entre la política subvencional y los gastos presupuestados. Rechaza, asimismo, que el art. 149.1.13 CE, a través de las subvenciones, se relacione con la estabilidad presupuestaria, pues la regulación abstracta de aquéllas no tiene vinculación directa con dicha estabilidad.

En cuanto a la competencia del Estado en materia de «hacienda general» (art. 149.1.14 CE), la demanda sostiene que le posibilita a aquél el establecimiento de la estructura general y los principios comunes a todas las haciendas, en su propia configuración y en su relación con los administrados, pero ha de dejarse a salvo la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que tiene una manifestación más acentuada en la esfera del gasto que en la del ingreso. Admite que la subvención guarda relación con la hacienda pero rechaza que el título «hacienda general» atraiga hacia sí las actuaciones administrativas por el hecho de que tengan efectos económicos, como hace la Ley impugnada, que rebasa el contenido concreto de dicho título y lo convierte en un título «transversal».

Por lo que hace a la competencia del art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) la representación procesal autonómica admite que este título permite al Estado establecer un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas, pero su alcance será menor en lo atinente a la organización y funcionamiento interno de los órganos que en lo que se refiere a su actividad externa, es decir, hacia los ciudadanos (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). De acuerdo con ello, rechaza que este título afecte a la estructura y funcionamiento de la Administración concedente de la subvención, así como que en la regulación de la relación externa de la Administración con los ciudadanos pueda desplazar la competencia sobre el área material concreta en que se ubique cada subvención (STC 13/1992, FJ 7).

Puesto que el art. 149.1.18 CE también se refiere a la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común, la representación autonómica distingue entre este último y los procedimientos *ratione materiae*, con apoyo en la doctrina constitucional, considerando que los procedimientos de tramitación de subvenciones se incardinan en el segundo tipo y no en el primero. El Estado puede dictar el procedimiento común con el alcance que le confiere dicha doctrina constitucional, pero no puede establecer normas procedimentales respecto de todas las subvenciones, pues a éstas no se refiere con especificidad el art. 149.1.18 CE, como lo hace respecto a la expropiación, contratación, concesiones o sistema de responsabilidad.

b) El Abogado del Estado se opone a la configuración que, respecto de los señalados títulos competenciales del Estado, hace la demanda y sostiene la virtualidad y alcance que a los mismos reconoce la Ley 38/2003 respecto de las subvenciones.

En lo que se refiere al art. 149.1.13 CE, el Abogado del Estado no otorga a esta regla una especial relevancia para sustentar la legitimidad constitucional de la Ley impugnada, pues sólo hace una invocación general de dicha regla, relacionándola, en línea con la exposición de motivos de la Ley 38/2003, con diversos preceptos constitucionales en materia económica (arts. 31.2, 128.1, 131.1 y 134.2). De hecho, el Abogado del Estado no sustenta en este título la defensa de los preceptos legales recurridos, aludiendo a él

sólo en relación con el art. 8.1 y 2 y, de modo más tangencial, en cuanto a los arts. 18.4 y 19.5, pues considera que estos últimos preceptos legales se justifican por otros títulos más específicos.

Por lo que toca al art. 149.1.14 CE, el Abogado del Estado opera en igual sentido que con el art. 149.1.13 CE, esto es, conectándolo con la potestad de gasto público y los preceptos constitucionales de contenido económico a que se ha hecho alusión, sin hacer hincapié en este título para la defensa de la constitucionalidad de los concretos preceptos impugnados.

El Abogado del Estado sustenta la Ley 38/2003, fundamentalmente, en el art. 149.1.18 CE, tanto en lo relativo al ámbito de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» como en lo concerniente al «procedimiento administrativo común». En cuanto al primero de estos ámbitos, la competencia del Estado se extiende al establecimiento de reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre y 50/1999, de 6 de abril). En cuanto al procedimiento administrativo común, afirma con carácter general que el Estado no sólo puede regular dicho procedimiento, sino también los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de su validez y eficacia, los modos de revisión de los mismos y los medios de ejecución, incluyendo las garantías de los particulares en el seno del procedimiento (SSTC 227/1988 y 50/1999). Más específicamente, sostiene el Abogado del Estado (aunque lo hace con ocasión de la defensa de la constitucionalidad de los arts. 13.7 y 30.5, es un planteamiento que subyace también respecto de los restantes preceptos que considera sustentados en este título específico) que el procedimiento administrativo común puede ser también un procedimiento especial por razón de la materia pero común para todo el territorio nacional, de manera que un procedimiento especial como el de otorgamiento de subvenciones puede gozar de unas bases comunes para el todo el territorio nacional.

En definitiva, desde la perspectiva general que ahora estamos analizando, la controversia gira, primordialmente, en torno a si los títulos que ostenta el Estado y singularmente aquellos derivados del art. 149.1.18 CE, le habilitan o no para establecer una regulación general de la relación jurídica y del procedimiento subvencional como la que aborda la Ley 38/2003. En efecto, mientras que la representación procesal autonómica considera que la regulación de la estructura y funcionamiento de la Administración concedente y del procedimiento de subvención –en cuanto procedimiento especial o *ratione materiae*– es competencia autonómica, el Abogado del Estado entiende que el art. 149.1.18 CE, reforzado por los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE, ampara que el Estado regule un procedimiento subvencional común.

La controversia pone de relieve, por otra parte, que, además de una divergencia acerca del alcance de los títulos competenciales señalados, existe entre las partes una discrepancia sobre el alcance de la aplicación de la doctrina establecida en materia de subvenciones por este Tribunal a efectos de resolver las dudas de constitucionalidad que suscita el establecimiento por el Estado de una regulación general de la subvención.

La configuración adecuada de nuestra *ratio decidendi* exige, por tanto, recordar nuestra doctrina sobre el alcance de los diversos títulos competenciales invocados por las partes, así como sobre la distribución de competencias en materia de subvenciones, con la finalidad de establecer los parámetros para su aplicación a los problemas de constitucionalidad que se suscitan en el presente recurso. No obstante, con carácter previo, resulta de utilidad exponer el contexto normativo en el que se enmarcan los preceptos impugnados, a cuyos efectos es de especial interés lo dispuesto en la exposición de motivos de la propia Ley 38/2003, pues tal y como hemos señalado en resoluciones anteriores, «los preámbulos de las normas constituyen un elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial» (por todas, SSTC 193/1984, de 23 de julio, FJ 4 y 134/2011, de 20 de julio, FJ 7), «aunque este Tribunal no esté vinculado por los criterios contenidos en las normas sobre este extremo» (STC 134/2011, FJ 7 y las allí citadas).

4. La exposición de motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, pone de relieve que «una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de las subvenciones [que] son una modalidad importante del gasto público y, por tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria [que] está orientada por los criterios de estabilidad y crecimiento económico pactados por los países de la Unión Europea, que, además, en España han encontrado expresión normativa en las Leyes de estabilidad presupuestaria». Es más, la Ley general de subvenciones se incardina «en el conjunto de medidas y reformas» del «proceso de perfeccionamiento y racionalización de nuestro sistema económico» y persigue una mejora de la transparencia, de la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público subvencional –que evite distorsiones en el mercado y asegure la complementariedad y coherencia de la actuación administrativa–, así como un incremento del control y la evaluación.

También destaca la exposición de motivos que «existe una gran diversidad de subvenciones de distinta naturaleza que se conceden mediante procedimientos complejos», de manera que «existe una clara conciencia de la necesidad de dotar a este importante ámbito de actividad administrativa de un régimen jurídico propio y específico que permita superar las insuficiencias del que viene a sustituir y contemple instrumentos y procedimientos que aseguren una adecuada gestión y un eficaz control de las subvenciones. En este sentido, la Ley General de Subvenciones se dirige a regular con carácter general los elementos del régimen jurídico de las subvenciones y contiene los aspectos nucleares, generales y fundamentales de este sector del ordenamiento». De acuerdo con lo anterior, sigue diciendo la exposición de motivos, «el interés público demanda un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en las diferentes Administraciones Públicas», régimen común que se extiende como legislación básica a «la definición del ámbito de aplicación de la Ley, las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de la resolución de concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional.»

Por tanto, la Ley 38/2003 tiene vocación, efectivamente, tal y como señala la representación procesal autonómica en su demanda, de regulación completa o, al menos, amplia, de la relación jurídica subvencional, lo que se constata en su extensión (69 artículos y 22 disposiciones adicionales, 2 transitorias y 3 finales, así como la derogatoria) y en la estructura y contenido de los cinco títulos, incluido el preliminar, que, junto con sus correspondientes capítulos, la integran.

En este marco, las subvenciones son concebidas por la Ley 38/2003 como «toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el art. 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas» que, sin contraprestación, además de otros requisitos, se dirija al «fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública» (art. 2). Teniendo en cuenta que los «sujetos contemplados en el art. 3» son la Administración General del Estado, las entidades que integran la Administración local y la Administración de las Comunidades Autónomas, sus correspondientes organismos y entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes e, incluso, dichos organismos y entidades cuando, estando regidos por el derecho privado, realicen entregas dinerarias sin contraprestación, debemos concluir que la Ley 38/2003 disciplina las disposiciones dinerarias de las Administraciones públicas en el sentido amplio que se acaba de señalar y cualquiera que fuere la fuente de financiación, de manera que se proyecta tanto sobre las subvenciones que provienen de fondos estatales contenidos en los presupuestos generales del Estado como de las partidas previstas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los entes locales. No obstante, nuestro examen ha de circunscribirse a las subvenciones provenientes de fondos estatales o autonómicos en cuya aplicación resultan afectadas

las competencias autonómicas, pues la demanda no plantea la infracción de las competencias de los entes locales.

5. Dicho esto, debemos recordar nuestra doctrina acerca del alcance que pueden tener las reglas 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE.

El art. 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, esto es, una competencia para «la ordenación general de la economía» que «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la «necesaria coherencia de la política económica» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dicho objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 186/1988, FJ 2). La competencia estatal alcanza no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado «una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias» (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

En lo relativo al art. 149.1.14 CE, basta ahora con señalar que este título sobre la hacienda general permite el Estado regular íntegramente su propia hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4). En efecto, como hemos tenido ya ocasión de señalar, el art. 149.1.14 CE «no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las Comunidades Autónomas “es materia propia de dichas Comunidades”» (SSTC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2 y 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), pues la organización de la propia hacienda «es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica» (STC 14/1986, FJ 2). Ahora bien, por otra parte, ello no ha sido obstáculo tampoco para que del art. 149.1.14 CE, en relación con los arts. 133 y 157.3 CE, hayamos deducido que el Estado no es sólo competente para regular sus propios tributos, «sino también el marco general de todo el sistema tributario» (STC 192/2000, FJ 6) y los principios generales comunes del mismo (STC 116/1994, de 18 de abril), pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas (STC 19/1987, de 17 de febrero). Pues bien, a la misma conclusión ha de llegarse respecto a la otra vertiente de la hacienda pública, la vertiente de los gastos públicos, de tal forma que corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas «gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o

económicos», es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas).

Es preciso advertir que, dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer ex art. 149.1.18 CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.14 CE, por lo que para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del propio precepto controvertido (por todas, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Y a estos efectos, tendremos en cuenta como criterio interpretativo que, cuando se esté abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas o cuando el objeto de la regulación sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas, nos encontraremos ante preceptos que tienen su anclaje en el art. 149.1.14 CE.

Para terminar, es conveniente señalar que el Abogado del Estado apenas invoca estos títulos competenciales (art. 149.1.13 y 14 CE) en defensa de los preceptos impugnados, pues su argumentación se apoya principalmente en el art. 149.1.18 CE. Ahora bien, ello no supone, claro está (art. 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), que este Tribunal no pueda entrar a valorar si tales títulos (alegados, por otra parte, de forma general en su argumentación introductoria por el Abogado del Estado) u otros ofrecen cobertura constitucional a los preceptos objeto de recurso, pues este Tribunal no se encuentra vinculado por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 77/2012, de 16 de abril, FJ 3).

6. La referencia que hace la Ley 38/2003 al art. 149.1.18 CE ha de entenderse alusiva a una doble competencia: la de establecer las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y la de regular el «procedimiento administrativo común», siendo, según la Constitución, la primera de carácter básico y la segunda de carácter exclusivo. El Abogado del Estado fundamenta en esta doble atribución competencial la legitimidad de la mayor parte de los preceptos impugnados.

En cuanto a la primera de dichas competencias, hemos afirmado que «el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, la potestad organizatoria (autonómica)... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, FJ 3). En la misma Sentencia precisamos que el Tribunal ha incluido en esta materia «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas (STC 32/1981, fundamento jurídico 6), la organización de todas las Administraciones públicas (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones (STC 214/1989) o la composición, funcionamiento y organización de las mismas (STC 35/1982)» (STC 50/1999, FJ 3), debiendo aclararse ahora que dentro del concepto de «funcionamiento» se incardinan las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE).

En todo caso, importa retener que «la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias» (STC 50/1999, FJ 3).

Conviene insistir en esta última idea de que pese a que el objetivo fundamental de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas, no es éste, sin embargo, el único al que pueden tender las bases, cuyo establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo. Ello es especialmente importante en el campo que ahora nos ocupa, pues ciertamente en la regulación de las subvenciones, además de la garantía a los administrados de un tratamiento común, concurren, tal y como ha señalado el Abogado del Estado y como se apunta en la exposición de motivos de la Ley 38/2003, otros objetivos de interés general –algunos de ellos consagrados incluso a nivel constitucional– estrechamente conectados con el carácter de gasto público de la subvención, que pueden, eventualmente, justificar una regulación básica y entre los que cabe mencionar la asignación equitativa de los recursos a través del gasto público (art. 31.2 CE), la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE), la programación y ejecución del gasto público conforme a los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), la prevención de eventuales distorsiones del funcionamiento del mercado, la coherencia y coordinación de la política subvencional de todas las Administraciones públicas, la lucha contra el fraude y la corrupción en la gestión de los fondos públicos, así como el incremento de la transparencia, el control y la evaluación del gasto subvencional.

Así se deduce de resoluciones anteriores de este Tribunal en las que hemos admitido el carácter básico de algunas de las regulaciones establecidas en la Ley 38/2003 y cuya finalidad es asegurar la eficacia y eficiencia de las subvenciones, la asignación equitativa de los recursos públicos (STC 89/2012, de 7 de mayo, FJ 8) y asegurar la transparencia y el control en el ejercicio de la potestad subvencional (STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8). En efecto, en la STC 99/2012, FJ 8, hemos afirmado que la regla de publicación en el boletín oficial correspondiente de las subvenciones concedidas tiene carácter básico pues «persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado, los posibles beneficiarios de la subvención», de tal forma que la publicación en el boletín oficial «constituye un elemento al servicio del control del correcto ejercicio de las potestades públicas, así como de la protección de intereses de terceros» y «plasma uno de los principios básicos que han de regir la actividad subvencionadora de las Administraciones públicas, como es el de publicidad».

En cualquier caso, tanto cuando las bases responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales, debe recordarse que «el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e

intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3 y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 50/1999, FJ 3), sin que puedan, por otra parte, considerarse incluidas en el marco estatal básico «aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal» (por todas, STC 227/1988, FJ 24, y las allí citadas).

7. En cuanto al segundo de los títulos habilitantes del Estado que, ex art. 149.1.18 CE, amparan la Ley recurrida, este Tribunal también se ha pronunciado con reiteración sobre lo que debe entenderse por procedimiento administrativo común, a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18 CE. El adjetivo «común» que el precepto constitucional utiliza lleva a entender que lo que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado es «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia (lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18 CE), coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988, FJ 32).

El alcance de esta competencia lo hemos delimitado señalando que «tampoco puede compartirse la alegación del Abogado del Estado conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo. Ciertamente este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el

seno del procedimiento (STC 227/1988). Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3).

Como ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, mientras que el Abogado del Estado considera que el art. 149.1.18 CE habilita al Estado para establecer un procedimiento administrativo subvencional común para todas las Administraciones públicas, en la demanda del Gobierno de Aragón se mantiene que el procedimiento administrativo subvencional es un procedimiento especial *ratione materiae* cuya regulación corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de la distribución de competencias existente en materia o sector a la que se refiera la subvención, tal y como se deriva de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional que ha vinculado los procedimientos de concesión de subvenciones con las materias concretas a que estas se refieren.

8. Este Tribunal se ha pronunciado, en efecto, sobre numerosos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con subvenciones otorgadas por dichos poderes públicos, en especial, aunque no sólo, respecto a subvenciones que habían de otorgarse con cargo a las diferentes partidas recogidas en los presupuestos generales del Estado. Existe, por tanto, una abundante y reiterada doctrina constitucional elaborada al hilo de la resolución de estos recursos y conflictos que, en lo esencial, se encuentra recogida en la ya citada STC 13/1992, de 6 de febrero, y que ahora interesa, por tanto, recordar con la finalidad última de examinar cuál haya de ser su incidencia en la configuración de la *ratio decidendi* necesaria para abordar los problemas que se plantean en el presente recurso.

Pues bien, en esta doctrina hemos aclarado que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» y que «la subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo 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 (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986)». De este modo, «la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas» (STC 13/1992, FJ 4), es decir, «el Estado usando su poder de gasto en materia de subvenciones» no puede «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». Ahora bien, por otra parte, «el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y Leyes (art. 156. 1 CE y art. 1.1 de la LOFCA)», de lo que se deriva que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica» (STC 13/1992, FJ 7).

En aplicación de estos criterios, este Tribunal ha establecido un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse –tal y como hemos hecho en la STC 13/1992– en cuatro supuestos generales:

a) Si la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma: en este caso el Estado puede decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores, si bien esa asignación debe ser territorializada y las competencias del Estado se limitan a «la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas beneficiarios y requisitos esenciales de acceso)», quedando dentro de la competencia autonómica «lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos», dentro del marco, claro está, de las reglas del procedimiento administrativo común (SSTC 178/2011, de 8 de noviembre y 36/2012, de 14 de marzo).

b) Si el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución: en este caso el Estado puede establecer el destino de las subvenciones y regular sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación, correspondiéndoles, por regla general, la gestión de los fondos.

c) Si el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución: en este caso el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) Si las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, pero el Estado ostenta algún título competencial, genérico o específico, y la gestión centralizada es necesaria para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector: en este caso excepcional las subvenciones podrán ser gestionadas por un órgano u organismo de la Administración General del Estado, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado.

Por otra parte, cuando se trata de subvenciones instrumentadas por las Comunidades Autónomas en las materias de su competencia y la financiación correspondiente deriva de sus propios fondos, hemos descartado que el hecho de que la financiación se realice con fondos autonómicos excluya toda posibilidad de sujeción de los mismos a normativa básica sectorial alguna, pues ello «convertiría al hecho de financiar en un poder autonómico e independiente del sistema constitucional de distribución de competencias». No obstante, también hemos reconocido que «ciertamente la normativa básica estatal no presenta la misma virtualidad cuando opera sobre subvenciones que provienen de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de ellas el Estado ejerce sus opciones concretas ... que cuando se trata de financiación autonómica propia», pues esta última «permite a las Comunidades Autónomas elegir sus propias opciones, atendiendo a sus especificidades de modo legítimo, en cuanto que la compatibilidad entre la unidad económica y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos», intervenciones que, no obstante, quedan sometidas a ciertos límites como que «la regulación se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad, que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera

que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resultan adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de los españoles» (STC 128/1999, FJ 16, con cita de la STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6).

De la exposición realizada de la doctrina constitucional se deduce que los problemas constitucionales a los que se ha enfrentado hasta el momento este Tribunal en materia de subvenciones son, por un lado y principalmente, el relativo al alcance de las potestades (normativas y de ejecución) que se derivan a favor del Estado de su poder de gasto y los límites que para las mismas surgen de la distribución constitucional de competencias existente en función de la materia o sector a la que, en cada caso, se refiera la subvención; y, por otro lado, el de las limitaciones que pueden derivarse de la financiación autonómica de las subvenciones para el ámbito de aplicación de la normativa básica dictada por el Estado en la materia o sector en que operan las subvenciones autonómicas.

Ninguna de estas cuestiones es, sin embargo, la que se plantea en el presente recurso, que atañe a si el Estado ostenta o no competencias para establecer una regulación general del procedimiento de otorgamiento de subvenciones, sin perjuicio de que los límites que, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, se imponen, como consecuencia de la distribución competencial material ex art. 149.1 CE, a las potestades (normativas y de ejecución) del Estado derivadas de su poder de gasto hayan de tenerse en cuenta a la hora de valorar la conformidad con la Constitución de la regulación general del procedimiento subvencional establecida en la Ley 38/2003, general de subvenciones.

Dicho esto y retomando la cuestión central que ahora nos ocupa, hay que señalar que la representación procesal del Gobierno de Aragón deduce de la doctrina expuesta una respuesta negativa a esta cuestión al entender que el procedimiento subvencional es un procedimiento especial *ratione materiae* y que el art. 149.1.18 CE no ampara que el Estado establezca normas procedimentales respecto de todas las subvenciones, puesto que este precepto no se refiere de forma específica a las mismas, como sí lo hace, en cambio, respecto a la expropiación, los contratos y concesiones o el sistema de responsabilidad patrimonial.

Esta argumentación no puede, sin embargo, compartirse. Ante todo, es preciso aclarar que, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, de tal forma que si las Comunidades Autónomas cuentan con competencias normativas en la materia podrán abordar su regulación en el marco de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común. Ello, no obstante, cabe señalar que este Tribunal ha admitido que, en virtud del art. 149.1.18 CE, el Estado establezca normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*, como, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25 c)], lo que indica que la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común no se detiene, única y exclusivamente, en la regulación de la institución desde una perspectiva meramente abstracta y desvinculada de los procedimientos especiales.

Por otra parte, es evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, las subvenciones no constituyen una «materia» a efectos de la distribución constitucional de competencias, sino que cada subvención concreta se inserta en la materia a que la misma se destina y se somete, por tanto, al reparto competencial correspondiente (así, la agricultura, el turismo, la asistencia social o cualquier otro), como también lo es que, efectivamente, el art. 149.1.18 CE no confiere expresamente un título competencial al Estado para la regulación de las subvenciones como lo hace respecto a las expropiaciones forzosas, los contratos y concesiones o la responsabilidad patrimonial. Ahora bien, de ello en modo alguno se deduce que el Estado no pueda establecer una regulación común del procedimiento de otorgamiento de subvenciones. De acuerdo con nuestra doctrina, las competencias normativas para la regulación de los procedimientos específicos subvencionales *ratione materiae*, esto es, sectoriales, ha de seguir, lógicamente, la distribución competencial existente en relación con esos sectores o materias, sin perjuicio

de las potestades que este Tribunal ha afirmado que derivan a favor del Estado, más allá de la distribución material de competencias ex art. 149.1 CE, como consecuencia de su poder de gasto. Sin embargo, la subvención, considerada en abstracto y desligada de cualquier campo específico, no se incardina en ninguna materia o sector determinado, sino que es una técnica administrativa de fomento, esto es, una forma de actividad a la que puede acudir cualquier Administración pública.

Esta forma de actividad propia de cualquier Administración pública puede requerir, por sus peculiaridades –que derivan fundamentalmente del hecho de que es también una importante forma de gasto público–, una regulación singular común tanto de su *iter* procedimental como de otros aspectos (requisitos de validez, de eficacia...) que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común; regulación singular que no ofrece la actual configuración normativa del procedimiento administrativo recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, puesto que esta Ley no atiende ni da respuesta a los elementos y cuestiones diferenciadas que presenta este tipo de actuación jurídica de las Administraciones públicas.

El procedimiento subvencional regulado desde una perspectiva general o abstracta no es, pues, un procedimiento especial *ratione materiae*, porque prescinde de toda previsión específica que atienda a las características de un determinado sector o materia (agricultura, urbanismo, asistencia social...) y responde única y exclusivamente a las singularidades de un determinado tipo de actividad de las Administraciones públicas.

La Ley 38/2003 aborda la regulación de un procedimiento administrativo común singular en función de la forma de actividad administrativa; no regula un procedimiento administrativo especial *ratione materiae* y es, por tanto, en principio, y siempre que el Estado, en su regulación, se mueva dentro de los límites de su esfera competencial, compatible con la existencia de regulaciones especiales *ratione materiae* de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones en determinados campos de actividad (agricultura, medio ambiente, asistencia social...), que corresponderá establecer bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, en función de la distribución de competencias prevista para cada sector concreto en la Constitución.

En definitiva, en la regulación del procedimiento administrativo de las subvenciones, nos encontramos con una situación de concurrencia competencial. Por un lado, y de acuerdo con lo que dispone el art. 149.1.18 CE, el Estado puede regular, desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común, mientras que las Comunidades Autónomas pueden establecer «las especialidades derivadas de la organización propia». Por otra parte, de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, la regulación de los procedimientos subvencionales *ratione materiae* corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de la distribución de competencias que establece el art. 149.1 CE en cada sector o materia, si bien el ejercicio de esa competencia por las Comunidades Autónomas ha de hacerse respetando siempre las reglas establecidas en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común (por todas, SSTC 227/1988, FJ 32; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8), legislación que incluye ahora una regulación del procedimiento subvencional común. Ahora bien, la concurrencia competencial que se produce entre la competencia estatal para regular el procedimiento administrativo común y las competencias autonómicas para regular los procedimientos administrativos especiales o *ratione materiae* determina también la importancia de que en la regulación del procedimiento subvencional común el Estado se circunscriba a aquellos elementos que pueden efectivamente considerarse comunes, de tal forma que respete un margen suficiente y adecuado para la introducción por parte de las Comunidades Autónomas de las necesarias especialidades en los procedimientos administrativos *ratione materiae*.

9. Sentado todo lo anterior, procede que abordemos el examen de los preceptos legales recurridos, comenzando por los incluidos en el título preliminar.

A) En primer lugar, se impugna el art. 3.4, que dispone lo siguiente:

«Será igualmente aplicable esta ley a las siguientes subvenciones:

a) Las establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas.

b) Aquellas en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos.»

Como con más detalle consta en los antecedentes, en cuanto a la letra a) del art. 3.4, la representación procesal autonómica rechaza que la totalidad de la Ley 38/2003 se aplique a las subvenciones correspondientes a materias en las que el Estado tenga competencia para establecer la legislación básica, pues en estos supuestos la competencia estatal se restringe a establecer dicha legislación, mientras que la Ley 38/2003 excede con mucho del alcance de lo básico. En cuanto a la letra b) del art. 3.4 plantea que debe respetarse la normativa autonómica incluso en las fases del procedimiento en las que intervengan los órganos de la Administración General del Estado.

El Abogado del Estado rechaza la impugnación, aduciendo que el precepto no impide que las Comunidades Autónomas desarrollen su competencia concretando la norma estatal.

Para resolver esta controversia debemos partir de la constatación de que el art. 3 de la Ley 38/2003, al establecer su ámbito subjetivo de aplicación, refiriéndolo a las subvenciones otorgadas por todas las Administraciones públicas territoriales y por sus entidades dependientes, sometidas al Derecho público o privado (apartados 1 y 2), lo proyecta también sobre las subvenciones otorgadas por las Comunidades Autónomas con cargo a sus propios fondos (apartado 3) y sobre las que establezca el Estado a cargo de los Presupuestos Generales del Estado (apartado 4).

En cuanto a lo dispuesto en la letra a) del apartado 4 del art. 3, objeto de impugnación, que determina que la Ley 38/2003 será aplicable a las subvenciones «establecidas en materias cuya regulación ... básica corresponde al Estado», resulta que el Letrado autonómico entiende que a estas subvenciones autonómicas no sólo les son aplicables los preceptos de la Ley 38/2003 expresamente declarados básicos por la disposición final primera, apartado 1 (de cuyo alcance básico también discrepa), sino también el resto de los preceptos de la Ley.

Si esta fuera la interpretación que hubiéramos de dar al art. 3.4 a), este precepto sería sin duda inconstitucional, pues declararíamos de aplicación preceptos que no deberían serlo según dicha disposición final. Sin embargo, es posible otra interpretación del art. 3.4 a) acomodada al orden constitucional de competencias. Ha de observarse que el art. 3.3 de la Ley 38/2003 determina que los preceptos de la misma son de aplicación a las subvenciones financiadas por las Comunidades Autónomas con fondos propios «de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera». Pues bien, cuando el art. 3.4 expresa en su encabezamiento que «será igualmente aplicable esta Ley» a las subvenciones «establecidas en materias cuya regulación ... básica corresponda al Estado», ha de entenderse que dicha aplicación lo será en iguales términos que lo dispuesto en el apartado 3 del art. 3, es decir, de acuerdo con el enunciado de preceptos contenido en la disposición final primera, de suerte que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la Ley 38/2003 no es aplicable en su totalidad, sino únicamente en aquellas partes dictadas por el Estado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 14 y 18 CE.

Esta interpretación del art. 3.4 a), que se llevará al fallo, resulta adecuada al reparto competencial, pues en las materias en las que al Estado le corresponda establecer las bases de la subvención pueden concurrir —una vez depurados, en su caso, tras nuestro examen— los preceptos de la Ley 38/2003 dictados ex art. 149.1.13, 14 y 18 CE.

En cuanto al reproche formulado a la letra b) del art. 3.4 de la Ley 38/2003, debe ser rechazado, puesto que en los aspectos concretos del procedimiento de concesión de las subvenciones incardinadas en materias de competencia básica que al Estado le corresponde gestionar –supuesto cuarto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992– dicha gestión estatal habrá de realizarse de acuerdo a la normativa dictada por el propio Estado. Así se deriva, de otro lado, del apartado 2, no impugnado, de la disposición final primera de la propia Ley 38/2003. Por tanto, se desestima la impugnación del art. 3.4 b) de la Ley 38/2003.

B) El art. 5.2 dispone:

«Las subvenciones que se otorguen por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones públicas u organismos o entes dependientes de ellas y las subvenciones que deriven de convenios formalizados entre éstas se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta Ley.»

La representación procesal autonómica se opone a este precepto porque, en su opinión, limita las competencias de la Comunidad Autónoma para establecer, respecto de las subvenciones correspondientes a materias de su competencia exclusiva o compartida, la normativa propia que corresponda.

El Abogado del Estado sostiene la adecuación del precepto a la Constitución porque no impide que la Comunidad Autónoma legisle desarrollando las bases estatales.

Una vez interpretado en el sentido antes expuesto el art. 3.4 a), ningún problema suscita que las subvenciones otorgadas por las entidades previstas en el art. 5.2 se sometan a las reglas concurrentes del Estado previstas en la Ley 38/2003, lo que supone que si algún precepto de esta fuere también declarado inconstitucional en el examen que estamos realizando, tampoco resultará, obviamente, de aplicación.

En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 5.2.

C) El art. 6.2 establece:

«Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta Ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.»

Para el Letrado del Gobierno de Aragón, el precepto es inconstitucional porque la conexión con el Derecho comunitario no altera el reparto competencial en nuestro orden interno, sin que pueda imponerse, por tanto, la normativa estatal a título de supletoriedad.

Para el Abogado del Estado, este artículo se ajusta a la Constitución porque sólo prevé el carácter supletorio de la Ley en cuanto a los procedimientos de concesión y control de las subvenciones con cargo a los fondos europeos, no proyectándose la declaración de supletoriedad respecto de los aspectos sustantivos de la regulación de la subvención.

Debemos tener en cuenta que el art. 6.1 de la Ley establece que «las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas». Este precepto no ha suscitado reproche de inconstitucionalidad, que sólo se suscita respecto de la aplicación supletoria a estas subvenciones de los procedimientos de concesión y control previstos en el articulado de la Ley.

En relación con las subvenciones que conlleven financiación comunitaria, hemos afirmado que esta conexión comunitaria no altera el reparto competencial de nuestro orden interno, de modo que «las normas del Estado que no sean simple transposición de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería

ostentan las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña cuando 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. Con estas salvedades, las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del Derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación.» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3).

Inmediatamente a continuación añadíamos que «en casos como los que contemplamos, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias. Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 C.E. no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (SSTC 15/1989, 103/1989 y 147/1991), en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada. Primero, porque se trata de una materia -la agricultura y la ganadería- en la que existen competencias estatales concurrentes de ordenación general del sector en todo el territorio nacional lo que legitima esa intervención normativa estatal, al menos con alcance supletorio (STC 147/1991). Segundo, porque, a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (art. 93 C.E., conforme al que ha de interpretarse también al alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 C.E.). Tercero, porque de lo contrario podría llegarse (y de hecho se hubiera llegado) a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas, los agricultores y ganaderos de las mismas no podrían percibir las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable.» (STC 79/1992, FJ 3).

Teniendo en cuenta esta doctrina, hemos de apreciar que el precepto recurrido se adecua a la Constitución, pues la aplicación de «los procedimientos de concesión y control de las subvenciones regulados en esta Ley» persigue garantizar la efectividad del Derecho de la Unión Europea en caso de pasividad de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 6.2.

D) El art. 7.2 y 3 prevé:

«2. Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas.»

«3. Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, previo informe de los departamentos competentes.»

Para la representación procesal del Gobierno de Aragón, no existe duda acerca de la posible responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas que se deriven de sus

actuaciones de gestión de fondos comunitarios (art. 3.1), de acuerdo con lo señalado en la STC 148/1998. Sin embargo, considera que la exigencia de responsabilidad concretada en los apartados 2 y 3 del precepto supone un control indeterminado que no es compatible con el art. 153 CE.

Para el Abogado del Estado, las funciones de control y vigilancia controvertidas, que traen causa de la responsabilidad financiera del Estado ante la Unión Europea, no vulneran las competencias autonómicas sobre la acción subvencional y se inscriben en la potestad del Estado para autoorganizarse.

Ya en la STC 79/1992, FJ 5, este Tribunal tuvo ocasión de aclarar que el hecho de que el Estado pueda incurrir en una responsabilidad financiera *ad extra* como consecuencia de irregularidades o negligencias imputables a las Administraciones en relación con subvenciones con financiación comunitaria, no justifica la asunción por el Estado de competencias que no le corresponden. En la misma línea, en la STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 8, insistimos de nuevo en que el Estado no puede justificar en el art. 149.3 CE «toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo, pues ello vaciaría de competencias a las Comunidades Autónomas». Ahora bien, en la STC 79/1992 aclaramos que la responsabilidad *ad extra* del Estado no le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda, sin que pueda, por tanto, ignorarse, tal y como señalamos en nuestra STC 252/1988, de 20 de diciembre, «la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE» (FJ 2). Corresponde, pues, al Estado «establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (STC 148/1998, FJ 8).

De acuerdo con esta doctrina, la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de su gestión de subvenciones financiadas por la Unión Europea, no puede ser determinada por la Administración del Estado de modo unilateral o previo, sino que resulta exigible que las irregularidades sean determinadas y constatadas por las propias instituciones comunitarias y ello genere, efectivamente, la responsabilidad financiera del Estado. Pues bien, el precepto, en su tenor literal, tiene un carácter impreciso, pues permitiría ir más allá de este marco objetivo, toda vez que, su conexión con el apartado 1 del art. 7, no impugnado, posibilitaría que la responsabilidad financiera del Estado no haya sido establecida necesariamente por los órganos comunitarios (el apartado 1 habla de «responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea»), sino unilateralmente por la propia Administración del Estado. En esta posible interpretación, esta última ejercería un control de oportunidad, no previsto en el art. 153 CE, que no se ajustaría a la Constitución, toda vez que «la autonomía exige en principio ... que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12; en igual sentido, entre otras muchas, STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26).

Sin embargo, si la norma impugnada se interpreta entendiendo su conexión con el apartado 1 del precepto en el sentido de que «las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones» ha de sustentarse necesariamente en las correspondientes «decisiones de la Unión Europea» que generen la responsabilidad financiera del Estado,

el art. 7.2 se acomodaría a la Constitución. De acuerdo con ello, la resolución que adopten «los órganos competentes de la Administración General del Estado», dando traslado de las mismas al Ministerio de Hacienda es una mera concreción técnica que permite trasladar en nuestro orden interno desde el Estado a la correspondiente Comunidad Autónoma la responsabilidad imputada a aquél por las instituciones comunitarias. Y en esta interpretación, ninguna duda existe acerca de que la regulación normativa en norma con rango de Ley de ese traslado de responsabilidad financiera encuentra cobertura constitucional en las reglas competenciales específicas del Estado que se conectan con los distintos Fondos Europeos que se concretan en el apartado 1 del precepto, pues respecto de todos ellos el Estado tiene atribuidas competencias (reglas séptima, decimotercera y decimonovena del art. 149.1 CE), además de las que, en todo caso, incumben en este punto al Estado ex art. 149.1.14 CE, pues esta regla competencial incluye las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Importa señalar, por último, que en esta interpretación las decisiones que adopte el Ministerio de Hacienda «para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes» siempre estarán sometidas al control jurisdiccional, y, en su caso, al de este Tribunal.

En conclusión, con esta interpretación, que se llevará al fallo, el art. 7.2 no vulnera la Constitución.

Una vez sentada la anterior interpretación la impugnación del art. 7.3 debe ser desestimada, pues la regulación contenida en este precepto es expresión de las dimensiones orgánica y funcional de la autoorganización del Estado a través de las cuales se han de producir las compensaciones financieras que hemos examinado.

E) El art. 8.1 y 2 dispone:

«1. Los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.»

«2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.»

El representante procesal del Gobierno de Aragón reprocha a este precepto la vulneración de la competencia autonómica de autoorganización y su autonomía financiera, extralimitándose de las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE.

Para el Abogado del Estado no se produce esa vulneración, pues es manifestación de la competencia estatal de ordenación económica a través de la subvención, por sus efectos en la estabilidad presupuestaria y para evitar las distorsiones del mercado.

Pues bien, debemos señalar que el precepto impugnado no transgrede la Constitución en ninguno de sus dos apartados. El primero de ellos impone la realización de un plan estratégico de subvenciones como instrumento de racionalización del gasto público, de garantía de la eficacia y eficiencia de la política de subvenciones, así como de su supeditación a los objetivos de la estabilidad presupuestaria. El segundo enuncia, como objetivos de las subvenciones que afecten al mercado, la corrección de fallos identificados en el funcionamiento del mismo y la minimización de su distorsión. Ambos apartados del precepto implican, por tanto, la definición por el Estado de directrices y líneas de actuación de las Administraciones públicas en el ejercicio de su potestad subvencional con la finalidad de alcanzar objetivos de la política económica general, constitucionalmente reconocidos (eficiencia del gasto público, estabilidad presupuestaria, unidad de mercado, competencia...) y encuentran, en consecuencia, un claro amparo en la competencia exclusiva que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE. Conviene tener presente que el art. 149.1.13 CE no sólo atribuye al Estado una potestad de coordinación, sino también

una competencia para establecer «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» (STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4).

Por otra parte, la imposición de la elaboración del plan estratégico prevista en el art. 8, apartados 1 y 2, encuentra asimismo cobertura en la materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE), ya que orienta la actividad *ad extra* de las Administraciones Públicas al exigir a estas la exposición a los ciudadanos del marco general de sus políticas públicas subvencionales, y lo hace con un planteamiento genérico que no condiciona su autonomía organizativa y funcional para instrumentarlas.

La impugnación del art. 8.1 y 2 debe, por tanto, desestimarse.

F) Los arts. 12.1, 15.1 a) y b) y 16.1 y 5 regulan diversos aspectos relativos a las entidades colaboradoras.

a) El art.12.1 establece:

«1. Será entidad colaboradora aquella, que actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio.

Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior.»

El Letrado del Gobierno de Aragón aduce que el precepto regula de forma cerrada las dos funciones que pueden atribuirse a las entidades colaboradoras, lo que cercena la posibilidad de que la Administración autonómica atribuya a estas entidades otras funciones relacionadas con el manejo de las subvenciones (como la determinación de los perceptores mediante la valoración de las solicitudes o la intervención en la fase de control una vez gestionadas las subvenciones). De esta forma, el Estado se adentra en una cuestión organizativa interna de las Administraciones públicas (las funciones de las entidades colaboradoras) y se excede de la competencia básica que le corresponde ex art. 149.1.18 CE, tal y como se deriva de la doctrina constitucional (STC 243/1994, de 21 de julio).

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto señalando que el precepto dispone que la entidad colaboradora actúa en nombre y por cuenta del órgano concedente «a todos los efectos relacionados con la subvención» y que, por tanto, no establece limitación alguna en cuanto a las funciones que le pueden ser atribuidas, aunque regule dos funciones posibles de las mismas (la entrega y distribución de fondos y la mera colaboración en la gestión).

La impugnación del art. 12.1 ha de ser desestimada. El precepto encuentra amparo en el art. 149.1.18 CE, pues en él se lleva a cabo una configuración básica de la entidad colaboradora determinando las funciones características o centrales, con proyección externa, que la misma puede asumir, sin establecer qué funciones concretas tendrá la entidad colaboradora en cada caso, que es algo que deberá establecerse a través de las bases reguladoras (cuando se les atribuya la entrega y distribución de fondos) o que deberá decidir la Administración concedente (cuando se trate de otras funciones). El precepto, además, no impide que se atribuya a la entidad colaboradora la valoración de las solicitudes –lo que, sin duda, entra en el concepto de gestión de la subvención– o facultades de control, previéndose de hecho en el propio art. 15 de la Ley 38/2003 que las entidades colaboradoras tengan, en su caso, entre sus funciones las de control sobre la realización de la actividad subvencionada y sobre el cumplimiento de la finalidad. Pero, además, conviene tener presente que en la propia STC 243/1994, FJ 4, que cita la

representación procesal del Gobierno de Aragón y que se refiere a una regulación por el Estado del régimen de las entidades colaboradoras en materia de seguridad industrial, ya advertimos que si bien «en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos» y ello es aplicable, con las matizaciones necesarias, a las entidades colaboradoras, las regulaciones atinentes a las funciones de estas entidades, con claros efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados, no puede considerarse una cuestión de mera organización interna.

En definitiva, así entendido el art. 12.1, no se aprecia en la regulación impugnada la invasión de las competencias de organización interna de las Comunidades Autónomas alegada en la demanda. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

b) El art. 15.1, en los párrafos recurridos, dispone:

«1. Son obligaciones de la entidad colaboradora:

a) Entregar a los beneficiarios los fondos recibidos de acuerdo con los criterios establecidos en las bases reguladoras de la subvención y en el convenio suscrito con la entidad concedente.

b) Comprobar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para su otorgamiento, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.»

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón alega que estos párrafos del art. 15.1 han de reputarse inconstitucionales por conexión con el art. 12.1, pues las obligaciones que allí se imponen a las entidades colaboradoras son el correlato de las funciones previstas de forma cerrada por el legislador estatal para estas entidades, invadiendo las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Rechaza, además, que los preceptos tengan carácter básico porque de la propia lectura de los mismos se deduce que no existe necesidad de un régimen uniforme, pues se deja al arbitrio de cada Administración la decisión de si es o no conveniente que las entidades colaboradoras entreguen los fondos, comprueben la efectividad de las condiciones o controlen la realización de la actividad o del cumplimiento del fin.

Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que el art. 15.1 no invade ninguna competencia autonómica, pues no prevé las facultades de la entidad colaboradora, sino sus obligaciones, mínimo común normativo de la institución, pudiendo la Administración competente *ratione materiae* complementar la regulación.

Pues bien, las mismas razones que llevaron a la desestimación de la impugnación del art. 12.1 obligan ahora a rechazar la argumentación utilizada para recurrir los incisos a) y b) del art. 15.1: la regulación de las funciones con proyección *ad extra* de las entidades colaboradoras y, cabe añadir ahora, la determinación de las obligaciones que estas funciones llevan anudadas, no son cuestiones de mera organización interna de las Administraciones autonómicas, sino aspectos básicos del régimen jurídico de los entes que pueden ejercer actividades de gestión de las subvenciones públicas «en nombre y por cuenta del órgano concedente» y encuentran, por tanto, amparo en el art. 149.1.18 CE. Por otra parte, ha de entenderse que los preceptos impugnados establecen un régimen uniforme de obligaciones nucleares para las entidades colaboradoras, pues las entidades que tengan asignadas algunas o todas las funciones características previstas en la Ley tendrán las mismas obligaciones centrales. Cuestión distinta es que las obligaciones concretas que tenga cada entidad dependa del alcance que se dé, en cada caso, a la colaboración, es decir, de las funciones que se les asignen, pero al mismo haz de funciones básicas le corresponderá el mismo haz de obligaciones nucleares. Así entendido el art. 15.1, incisos a) y b), no se aprecia en la regulación impugnada la invasión de las competencias de organización interna de las Comunidades Autónomas alegada en la demanda. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

c) El art. 16 ha sido impugnado en sus apartados 1 y 5, cuya redacción originaria establece:

«1. Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.

...

5. Cuando las entidades colaboradoras sean personas sujetas a derecho privado, se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio, salvo que por objeto de la colaboración resulte de aplicación plena el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

El contrato, que incluirá necesariamente el contenido mínimo previsto en el apartado 3 de este artículo, así como el que resulte preceptivo de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos administrativos, deberá hacer mención expresa al sometimiento del contratista al resto de las obligaciones impuestas a las entidades colaboradoras por esta ley.»

Como ya quedó señalado, el apartado 5 del art. 16 de la Ley 38/2003 fue modificado, con efectos de 1 de enero de 2009, por la disposición final undécima de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre (que añadió también un nuevo apartado al art. 15), si bien esta modificación (que pretende acomodar la redacción del precepto, desdoblado ahora en apartados 5 y 6, a las previsiones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, sustituida a su vez por el vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), no afecta a la controversia trabada en el presente recurso.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que el título «régimen jurídico de las Administraciones públicas» no permite al Estado descender al detalle de regular el instrumento a través del cual ha de formalizarse la relación entre la Administración concedente y la entidad colaboradora imponiendo el convenio (art. 16.1), pues ello resulta contrario a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas que podrían lícitamente acudir a otras fórmulas (por ejemplo, la autorización de entidades colaboradoras en el marco de un régimen general previamente establecido), ya que no se advierte motivo alguno por el que haya de imponerse por el Estado un régimen uniforme de organización en este punto. Es más, señala el Letrado que la Ley 38/2003 se separa del régimen de la delegación previsto en el art. 13 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que considera únicamente necesario un acto de delegación para este tipo de supuestos, sin que, a través de la regulación de la subvención, pueda el Estado «subvertir la regulación establecida para el general de los casos y que además es acorde con la naturaleza administrativa de los intervinientes». Finalmente, se considera también inconstitucional el segundo párrafo del art. 16.5 (que se corresponde actualmente con el art. 16.6) por las mismas razones por las que se ha impugnado el art. 15, es decir, por considerar que el Estado carece de competencia para establecer con carácter básico las funciones de las entidades colaboradoras.

El Abogado del Estado considera, por el contrario, que entra en el núcleo básico de la figura de la entidad colaboradora la forma en que se plasma la relación jurídica entre ésta y la Administración concedente, estando, además, el convenio previsto como instrumento de colaboración entre Administraciones públicas en la propia legislación básica sobre régimen jurídico común de las Administraciones públicas. Por otra parte, es lógico que cuando una persona jurídica privada quiera ser contratada como entidad colaboradora deba expresar su aceptación a las obligaciones que le impone la legislación básica.

Para resolver la cuestión planteada, es preciso recordar en primer lugar que, conforme a la doctrina de este Tribunal, la competencia para la libre organización de la Administración inherente a la autonomía, «en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas», es decir de «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo», de establecer cuales son «los órganos e instituciones» que configuran su Administración, «decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito» (STC 50/1999, FJ 3, por todas).

Los apartados impugnados del art. 16 no se refieren a estos aspectos de mera estructuración interna de las Administraciones, por lo que no pueden vulnerar esta competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Lo que establecen son reglas de funcionamiento comunes para todas las Administraciones Públicas cuando para la gestión de subvenciones acuden a la fórmula de la colaboración, por lo que estas reglas se incardinan en la materia «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE). Se trata, además, de reglas que tienen una clara incidencia externa, puesto que afectan tanto a la relación entre la Administración concedente y la entidad colaboradora como a las relaciones de ambas con los administrados, pudiendo tener, por tanto, lo básico un alcance mayor que cuando se trata de regulaciones con efectos exclusivamente *ad intra*. Por otra parte, la previsión del convenio persigue favorecer la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), toda vez que permite a los interesados en la obtención de una subvención conocer las obligaciones asumidas por la entidad colaboradora y por ello los términos en los que puede relacionarse con ella; además, el convenio es el instrumento en todo caso previsto en la propia Ley 30/1992 (art. 15) para las relaciones de colaboración entre distintas Administraciones públicas; y, en el caso de que las entidades colaboradoras sean personas sujetas a Derecho privado, el convenio –cuando no procede un contrato regido por el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre– es consecuencia del principio de selección en régimen de concurrencia que enuncia la misma Ley 38/2003 en el primer párrafo del art. 16.5 (que se corresponde actualmente con el art. 16.5), que no ha sido discutido.

Procede, por tanto, rechazar la impugnación del art. 16.1, así como la impugnación relativa al segundo párrafo del art. 16.5 por las mismas razones por las que ya se desestimó la impugnación del art. 15.1.

g) El art. 13.5 y 7 dispone:

«5. Las prohibiciones contenidas en los párrafos a) y h) del apartado 2 de este artículo se apreciarán de forma automática. El alcance de la prohibición será el que determine la sentencia o resolución firme. En su defecto, el alcance se fijará de acuerdo con el procedimiento determinado reglamentariamente, sin que pueda exceder de cinco años en caso de que la prohibición no derive de sentencia firme.

...

7. La justificación por parte de las personas o entidades de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, señaladas en los apartados 2 y 3 de este artículo, podrá realizarse mediante testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reglamentaria que regule la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General de Estado o de las Comunidades Autónomas, o certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa o notario público.»

Para la representación procesal del Gobierno de Aragón el art. 13.5, al deferir al reglamento la insuficiente concreción legal sobre el alcance de las prohibiciones que afectan a los beneficiarios o entidades colaboradoras, incurre en vulneración del art. 25 CE. En cuanto al art. 13.7, considera que no puede tener el carácter de norma de procedimiento administrativo común, por ser norma especial que corresponde regular a las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado señala que lo establecido en el art. 13.5 no se refiere a la determinación del alcance de la prohibición, sino al procedimiento que debe seguirse para fijar dicho alcance. Respecto al art. 13.7 considera que es, en efecto, una norma procedimental sobre el valor probatorio de los documentos y las formas que éstos deben revestir, pero afirma que el art. 149.1.18 CE permite cobijar normas de procedimiento especial subvencional común para todo el territorio nacional.

Abordando el art. 13.5 a partir de su conexión con el art. 13.2 a) y h), se aprecia que este último precepto no regula la tipificación de los supuestos que determinan la pena o la sanción consistente en la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones, sino que tan sólo expresa que cuando hayan recaído dichas pena o sanción –que tendrán su regulación específica– no podrán los implicados obtener la correspondiente subvención, de lo que se deriva que el art. 13.5 y 7 no conlleva vulneración del art. 25 CE. En cuanto a su carácter de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), procede confirmarlo, pues su contenido tiene proyección *ad extra* sobre los ciudadanos que pretendan obtener de la Administración el otorgamiento de subvenciones, así como sobre las entidades colaboradoras, y no puedan hacerlo por haber incurrido en las señaladas pena o sanción administrativa.

Por su parte, el art. 13.7 es, tal y como afirma el Abogado del Estado, una norma procedimental, sobre el valor probatorio de los documentos y las formas que estos pueden revestir en el procedimiento subvencional, y encuentra amparo en la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), pues resulta respetuoso con el margen que corresponde a las Comunidades Autónomas para regular tanto las especialidades derivadas de su organización como los procedimientos subvencionales especiales o *ratione materiae*.

En conclusión, el art. 13.5 tiene carácter básico y el art. 13.7 ha sido dictado en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), por lo que procede desestimar la impugnación realizada al respecto.

h) El art. 14.1 e) y h) determina lo siguiente:

«1. Son obligaciones del beneficiario:

...

e) Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

...

h) Adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del art. 18 de esta ley.»

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón considera que, al hilo de la regulación de una obligación del administrado que puede insertarse en la competencia estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, se establecen dos previsiones procedimentales que constituyen una extralimitación: el momento de la

acreditación y la existencia de una propuesta de resolución. El Letrado afirma que de la previsión se deduce, por un lado, que no es necesaria la acreditación en el momento de la solicitud y, por otro, que siempre ha de existir, independientemente del tipo de subvención, una propuesta de resolución y una separación entre el órgano instructor y el órgano con competencias resolutorias. En su opinión, esta regulación no es necesaria para asegurar un tratamiento común a los administrados, pues, por una parte, basta con que se acredite el cumplimiento del requisito, y, por otra parte, se invaden las competencias autonómicas para establecer una regulación procedimental diversa cuando lo estimen conveniente. La impugnación del art. 14.1 e) no se dirige, por tanto, a la totalidad del precepto, sino únicamente al inciso «con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión» cuyo carácter básico se discute en conexión con la impugnación que también se hace del art. 22.1 de la Ley 38/2003.

Para el Abogado del Estado, el precepto goza de carácter básico de forma natural, pues constituye un mínimo común denominador, justificado por el principio de que la asignación de los recursos públicos será equitativa en concordancia con la obligación de que todos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos reflejados en el art. 31 CE. Por otra parte, la remisión al reglamento no se refiere a aspectos procedimentales sino a los criterios técnicos de instrumentación de la obligación.

Así planteada la controversia, hay que señalar, en primer lugar, que, en contra de la interpretación que el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón realiza del precepto, este no está estableciendo el momento concreto en que debe procederse a la acreditación, ni impide que ese momento sea el de la presentación de la solicitud. El precepto se limita a indicar un límite temporal para la acreditación: ésta ha de hacerse antes de que se dicte la propuesta de la resolución, lo que es de todo punto lógico teniendo en cuenta el contenido de este acto administrativo. Por otra parte, hay que entender que el precepto –que ha de interpretarse conjuntamente con el art. 22.1– se refiere a la propuesta de resolución que debe existir en los procedimientos de concurrencia competitiva y, estando esta regulación amparada en la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para la regulación del procedimiento administrativo común, que no se circunscribe a lo básico, sino a la completa regulación de la materia, la impugnación del art. 14.1 e) debe desestimarse.

En cuanto a la necesaria adopción por el beneficiario de las medidas de difusión previstas en el art. 18.4 (publicidad del carácter público de la financiación), que establece el art. 14.1 h), se trata de una obligación básica que se impone a los beneficiarios ex art. 149.1.18 CE, pues es consecuencia de los principios básicos del gasto público enunciados por la Ley y, en particular, de los principios de publicidad y transparencia. Se refiere, además, a las relaciones *ad extra* entre la Administración y los ciudadanos, limitándose a imponer el principio de publicidad de forma abstracta, sin determinación acerca del trámite procedimental en que deba acreditarse el cumplimiento de la obligación, ni sobre sus formas de acreditación, permitiendo, por tanto, a las Comunidades Autónomas la regulación de estos aspectos de desarrollo, por lo que la impugnación del art. 14.1 h) ha de desestimarse.

En conclusión, debemos dejar claro que el apartado e) del art. 14.1 no descansa en la competencia del Estado para establecer lo básico, sino que encuentra amparo en la plena competencia estatal para regular el procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE. El apartado h) del art. 14.1, por el contrario, se ha dictado en ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, también ex art. 149.1.18 CE, procediendo, por tanto, confirmar su carácter básico.

i) El art. 18.4 establece:

«Los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos.»

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que el «tratamiento común» de los administrados no pasa por establecer una obligación de publicidad con carácter básico, que debería quedar al arbitrio de las Administraciones competentes por razón de la materia. El Abogado del Estado, por el contrario, considera que la exigencia de publicidad es una garantía de la asignación equitativa del gasto público (art. 31.2 CE), así como una obligación que forma parte del haz de deberes del beneficiario y, por tanto, del mínimo normativo básico de esta figura.

Pues bien, la exigencia de dar publicidad al carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo es, como acabamos de argumentar en relación con el art. 14.1 h), una obligación que se impone al beneficiario de la subvención acorde con principios esenciales, en materia de gasto público, de publicidad y transparencia y que, por ello, forma parte del haz básico de deberes de los beneficiarios de subvenciones públicas, encontrando amparo en la competencia del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). No se aprecia, por tanto, la invasión competencial alegada por la representación procesal del Gobierno de Aragón, debiendo desestimarse la impugnación del precepto.

j) El art. 19.5 dispone:

«Los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención.

Este apartado no será de aplicación en los supuestos en que el beneficiario sea una Administración pública.»

La representación procesal del Gobierno de Aragón rechaza que el criterio que incorpora el precepto pueda imponerse a la Comunidad Autónoma por ningún título estatal, pues sólo a ésta corresponde establecerlo.

El Abogado del Estado, que no cita en cuál de los títulos competenciales del Estado se sustenta el precepto, aduce que es una exigencia mínima justificada por formar parte de la esencia de las obligaciones que corresponde a una de las partes de la relación jurídica subvencional, añadiendo que no limita el ámbito competencial autonómico en cuanto que las normas reguladoras de la subvención pueden disponer motivadamente lo contrario.

En respuesta a la controversia planteada debemos señalar que el precepto responde a la búsqueda de la agilidad y la eficacia en la gestión de la subvención y con esa finalidad perfila la relación jurídica subvencional confiriendo al beneficiario el derecho a los rendimientos financieros de los fondos que le han sido otorgados. Ello opera, por otra parte, como incentivo para que el beneficiario dé al dinero público que se le ha concedido una utilización más eficiente, es decir, para que su conducta se oriente hacia la consecución de un objetivo de la política económica general: la eficiencia en la gestión del gasto público (art. 31.2 CE).

El art. 19.5 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, no es, por tanto, una norma de coordinación de la política económica, sino una medida singular que tiende a la consecución de uno de los fines previstos en la ordenación de las subvenciones (la eficiencia en la gestión del dinero público), por lo que encuentra cobertura en el título competencial del art. 149.1.14 CE, ya que se trata de una medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general ex art. 149.1.14 CE, en la vertiente del gasto público, conforme a la cual al Estado le corresponde, como ya dijimos, no sólo la regulación del régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que

deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE).

Ello en modo alguno resulta contrario a las competencias de las Comunidades Autónomas, que «gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos», es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas), lo que resulta plenamente garantizado en el caso del art. 19.5 de la Ley 38/2003, toda vez que, junto a la regla general que otorga al beneficiario el derecho a los rendimientos financieros de los fondos que le han sido otorgados mediante la subvención, se faculta a la Administración que resulte competente en cada caso (la estatal o la autonómica) para que, en las bases reguladoras de la subvención pueda, motivadamente, asignar otro destino a los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios.

En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 19.5.

10. Abordaremos a continuación el examen de los arts. 22.1, 29.3 y 7 b) y e), 30.5 y 31.2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8, incluidos todos ellos en el título primero (procedimientos de concesión y gestión de subvenciones) de la Ley 38/2003.

a) El art. 22.1 dispone:

«El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. A efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras.

Excepcionalmente, siempre que así se prevea en las bases reguladoras, el órgano competente procederá al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones.»

La representación procesal autonómica afirma que este apartado 1 –considerando su relación con el apartado 2, que relaciona los supuestos no sometidos al régimen de concurrencia competitiva– mediatiza la actuación de la Administración competente por razón de la materia, inmiscuyéndose el legislador estatal en la regulación de un procedimiento especial sin cobertura en ninguno de los títulos invocados por el Estado e imponiendo, incluso, un órgano colegiado para la tramitación del procedimiento y una separación entre órganos de valoración, instrucción y resolución.

El Abogado del Estado considera que la exigencia de concurrencia competitiva es un principio básico que garantiza la equidad mientras que la previsión de un órgano colegiado responde a la mayor representatividad y transparencia que ofrecen estos órganos, sin que, por otra parte, la regulación impida a las Administraciones públicas correspondientes establecer, en las bases de la convocatoria, las especialidades que consideren convenientes.

En respuesta a esta impugnación debemos señalar que el primer párrafo del art. 22.1, que dispone la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, aun estableciendo un criterio que se inscribe y determina la totalidad del procedimiento concesional es, sobre todo, un principio básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), puesto que, por un lado, orienta imperativamente las

relaciones entre aquéllas y los ciudadanos que pretendan ser beneficiarios de las correspondientes subvenciones asegurándoles un tratamiento común y, por otro, persigue que se hagan efectivos los principios básicos del gasto público o actividad subvencional de las Administraciones públicas [igualdad, publicidad, concurrencia, objetividad, transparencia, eficacia, eficiencia, asignación equitativa de los recursos (art. 31.2 CE)]. Y a la misma finalidad responde el párrafo tercero del art. 22.1, que consagra la excepcionalidad del sistema de prorrateo entre los beneficiarios de la subvención del importe global máximo destinado a las subvenciones, por lo que este precepto encuentra también amparo en el art. 149.1.18 CE.

A su vez, el párrafo segundo del art. 22.1 contiene determinaciones específicamente organizativas –propuesta de concesión por un órgano colegiado canalizada a través del instructor del procedimiento– pero que inciden directamente en las garantías del beneficiario a través del principio de separación entre los órganos instructor, proponente y competente para resolver, y mediante la previsión de un órgano colegiado cuya composición concreta y forma de funcionamiento, sin embargo, no se determina por el legislador básico, dejando en este punto un margen suficiente para la legislación autonómica de desarrollo y salvando las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad autoorganizativa de las Administraciones públicas. En definitiva, aunque el párrafo segundo del art. 22.1 condiciona esta capacidad autonómica de autoorganización e incide muy directamente en el procedimiento concesional, dada la finalidad garantista del precepto y su relación de complementariedad con el párrafo primero, ha de ser también incardinado más específicamente en la materia «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE). La base establece un órgano colegiado (como es, por otra parte, habitual, en supuestos de resolución de procedimientos con concurrencia) como elemento de garantía del acierto y objetividad en la toma de decisiones del procedimiento subvencional, pero dejando campo normativo para el ejercicio de las competencias autonómicas en la configuración de ese órgano colegiado, tanto por lo que se refiere a su composición como a su forma de funcionamiento, con respeto, claro está, en este extremo, a las reglas básicas en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados.

En conclusión, procede la desestimación de la impugnación del art. 22.1.

b) El art. 29.3 y 7 b) y e) establece lo siguiente:

«3. Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 por ciento del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que el contrato se celebre por escrito.

b) Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras.»

«7. En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con:

...

b) Personas o entidades que haya percibido otras subvenciones para la realización de la actividad objeto de contratación.

...

e) Personas o entidades solicitantes de ayuda o subvención en la misma convocatoria y programa, que no han obtenido subvención por no reunir los requisitos o no alcanzar la valoración suficiente.»

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón considera que el art. 29.3, al regular aspectos de detalle de un procedimiento especial y hacerlo con carácter general, al margen de la regulación de la materia a la que se refiera la subvención, se extralimita de las competencias estatales. Por otra parte, los incisos b) y e) del art. 29.7 incurren también en un exceso de detalle y no están amparados por la competencia estatal de hacienda general, según el Letrado autonómico, por tratarse de normas de política subvencional que corresponde determinar a cada Administración competente.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de estos preceptos y sostiene que tienen carácter básico; el sometimiento de la subcontratación a ciertos requisitos tiene por objetivo evitar que los beneficiarios de las subvenciones se conviertan en meros intermediarios; la prohibición de subcontratar con entidades que hayan recibido subvenciones para la misma actividad o que no la hayan recibido por no cumplir los requisitos o la valoración necesaria tienden a evitar los fraudes de ley. El Abogado del Estado afirma, por lo demás, que las Comunidades Autónomas tienen margen para desarrollar el mínimo normativo establecido.

Pues bien, la impugnación ha de ser desestimada. El art. 29.3, en sus dos párrafos a) y b) regula, efectivamente, la subcontratación en el ámbito subvencional imponiendo límites y requisitos a la misma (contrato escrito y autorización previa de la Administración concedente) con la finalidad de que la Administración concedente pueda controlar que la viabilidad y el buen fin de la actividad subvencionada no será puesta en peligro por la subcontratación. Los preceptos establecen, por tanto, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), al perfilar la relación jurídica subvencional imponiendo límites y deberes para el beneficiario de la subvención, así como reglas básicas de funcionamiento para las Administraciones concedentes de subvenciones, sin agotar por otra parte la regulación de la materia y dejando, por tanto, un margen para el desarrollo legislativo autonómico. Por otra parte, una vez constatado que el legislador estatal ha actuado dentro del margen que le confiere el art. 149.1.18 CE al dictar la regulación básica contenida en los incisos a) y b) del art. 29.3, no es función de este Tribunal dilucidar si existen otras configuraciones posibles de las bases que pudieran dar más espacio de actuación normativa a las Comunidades Autónomas.

A la misma conclusión debemos llegar respecto a los incisos b) y e) del art. 29.7, puesto que contienen criterios básicos del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que se refieren a las relaciones entre el beneficiario y la Administración; criterios que, además, velan por la asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31 CE) y la eliminación del fraude, al tratar de evitar que la subcontratación pueda utilizarse como cauce para eludir las reglas del otorgamiento de las subvenciones.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del art. 29.3, así como del art. 29.7, incisos b) y e).

c) El art. 30.5 establece:

«En el supuesto de adquisición de bienes inmuebles, además de los justificantes establecidos en el apartado 3 de este artículo, debe aportarse certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial.»

La representación procesal autonómica considera que este precepto impone una regulación sobre un extremo documental que corresponde adoptar a la Administración con competencias materiales. El Abogado del Estado afirma que la regulación de los medios de prueba de los gastos prevista en este precepto forma parte del mínimo común normativo siendo razonable que el sistema de validación sea el mismo para todo el territorio nacional, al igual que la exigencia de tasación independiente en el caso de la adquisición de bienes inmuebles. Se trata, por tanto, en su opinión, de normas del procedimiento administrativo común.

Expuesta así la controversia, debemos señalar que el precepto regula la justificación en los supuestos de adquisición de bienes inmuebles disponiendo que, además de los

justificantes establecidos en el apartado 3 de este artículo, ha de aportarse certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial. El apartado 3 del art. 30 no ha sido impugnado, por lo que la invasión competencial se aprecia en la exigencia por el art. 30.5 de un requisito que se considera de detalle: la valoración de tasador independiente e inscrito en registro oficial. Pues bien, el art. 30.5 ha de considerarse como norma formal y materialmente básica, dictada al amparo del título competencial del art. 149.1.18 CE, en su dimensión material de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, puesto que el precepto regula el alcance de un deber del beneficiario que persigue dar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas, reforzar la seguridad jurídica en las relaciones entre los beneficiarios de subvenciones y la Administración concedente y establecer una garantía de veracidad en la justificación de las adquisiciones de bienes inmuebles. El precepto, por otra parte, no agota la regulación de la materia, pues deja espacio suficiente para una regulación autonómica más detallada del contenido y alcance del informe del tasador al que se refiere el precepto.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del art. 30.5.

d) Determina el art. 31.2:

«Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención.»

Según el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, el art. 31.2 establece una previsión complementaria que debería fijarse en cada convocatoria y que, en todo caso, carece de carácter básico, como pone de manifiesto que pueda excepcionarse precisamente por las convocatorias de las subvenciones.

El Abogado del Estado considera por el contrario que el precepto tiene carácter básico, pues se refiere a un aspecto del gasto subvencional que ha de ser regulado homogéneamente en todo el territorio nacional.

El art. 31.2 contiene una regla general que afecta a la relación subvencional y a los derechos de los beneficiarios, y que consiste en determinar los gastos que, a efectos del concepto de «gasto subvencionable» (regulado en el apartado 1 y no impugnado), han de considerarse como «gastos realizados» (los efectivamente pagados con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención), si bien el precepto permite que la Administración competente *ratione materiae*, al dictar las bases de la convocatoria, pueda establecer un criterio distinto sobre lo que debe entenderse por «gasto realizado», cuando ello sea pertinente en atención a la naturaleza de la subvención.

Obviamente, ningún reproche constitucional merece el precepto impugnado si el criterio general que establece resulta excepcionado por disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de la subvención, cuando es la Administración General del Estado la competente para aprobar dichas bases. Pero tampoco puede merecerlo cuando la competencia *ratione materiae* corresponda a las Comunidades Autónomas, pues en tal caso el art. 31.2 les permite a éstas establecer en las bases reguladoras de la subvención un criterio sobre lo que ha de considerarse como «gasto realizado», distinto al establecido como regla general en el propio precepto; y en el caso de que la Comunidad Autónoma competente no establezca un criterio distinto en las bases reguladoras, será aplicable el criterio fijado con carácter general y básico (art. 149.1.18 CE) por el art. 31.2. Se introduce así en este precepto un criterio de flexibilización (que las bases reguladoras de las subvenciones, en atención a la naturaleza singular de la subvención en cuestión, puedan establecer un criterio distinto sobre lo que ha de entenderse por gasto realizado), pero ese criterio de flexibilización es también homogéneo en todo el territorio nacional, y, por tanto, básico ex art. 149.1.18 CE, pues de otro modo la norma básica no garantizaría la

existencia de un mínimo común normativo en todo el territorio nacional y, por tanto, perdería su sentido y finalidad.

En suma, el art. 31.2 de la Ley 38/2003 enuncia una regla general y básica, de conformidad con el art. 149.1.18 CE, porque persigue la finalidad de garantizar un tratamiento común a los beneficiarios de las subvenciones, pero esta regla básica no agota la regulación de la materia, porque, justamente a través del criterio de flexibilización que el propio precepto establece, también con carácter básico, se deja margen para que las Comunidades Autónomas competentes puedan establecer en las bases reguladoras de las convocatorias un criterio sobre el gasto realizado distinto al determinado como regla general en el art. 31.2 de la Ley 38/2003.

e) El art. 31.3, en su redacción originaria, dispone lo siguiente:

«Cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por las especiales características de los gastos subvencionables no exista en el mercado suficiente número de entidades que lo suministren o presten, o salvo que el gasto se hubiera realizado con anterioridad a la solicitud de la subvención.

La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de la subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa.»

Procede recordar que este precepto ha sido modificado por la disposición final quinta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, si bien esta modificación, que pretende acomodar la redacción del precepto impugnado a las previsiones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (que ha sido sustituida a su vez por el vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), no afecta a la controversia trabada en el presente recurso, como ya dijimos.

La representación procesal autonómica rechaza la constitucionalidad del art. 31.3 por su excesivo grado de detalle y la falta de cobertura en ninguno de los títulos competenciales invocados por el Estado. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que se trata de una norma básica, puesto que considera que regula aspectos del gasto subvencionable que han de ser objeto de una regulación homogénea en todo el territorio nacional.

En respuesta a la controversia planteada debemos señalar que el apartado 3 del art. 31 establece el principio de competencia en la contratación que realice el beneficiario cuando el importe del gasto subvencionable supere determinadas cuantías, configurando, por tanto, un deber que sólo admite excepción en dos supuestos previstos en el precepto. Se trata de una regulación que configura el régimen de deberes de los beneficiarios de subvenciones públicas con la finalidad de asegurarles un tratamiento común y que, al mismo tiempo, persigue garantizar que se respeten principios básicos del gasto público (igualdad, concurrencia, eficiencia en el uso de los recursos públicos) que podrían eludirse mediante la contratación libre por parte del subvencionado pese a operar con dinero público. La regulación ha de entenderse, por tanto, dictada en ejercicio de las competencias estatales ex arts. 149.1.18 y 149.1.14 CE.

f) Los apartados 4 y 5 del art. 31 establecen:

«4. En el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, se seguirán las siguientes reglas:

a) Las bases reguladoras fijarán el período durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no podrá ser inferior a cinco años en caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.

En el caso de bienes inscribibles en un registro público, deberá hacerse constar en la escritura esta circunstancia, así como el importe de la subvención concedida, debiendo ser objeto estos extremos de inscripción en el registro público correspondiente.

b) El incumplimiento de la obligación de destino referida en el párrafo anterior, que se producirá en todo caso con la enajenación o el gravamen del bien, será causa de reintegro, en los términos establecidos en el capítulo II del título II de esta ley, quedando el bien afecto al pago del reintegro cualquiera que sea su poseedor, salvo que resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título o en establecimiento mercantil o industrial, en caso de bienes muebles no inscribibles.

5. No se considerará incumplida la obligación de destino referida en el anterior apartado 4 cuando:

a) Tratándose de bienes no inscribibles en un registro público, fueran sustituidos por otros que sirvan en condiciones análogas al fin para el que se concedió la subvención y este uso se mantenga hasta completar el período establecido, siempre que la sustitución haya sido autorizada por la Administración concedente.

b) Tratándose de bienes inscribibles en un registro público, el cambio de destino, enajenación o gravamen sea autorizado por la Administración concedente. En este supuesto, el adquirente asumirá la obligación de destino de los bienes por el período restante y, en caso de incumplimiento de la misma, del reintegro de la subvención.»

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón considera que este tipo de previsiones deberían ser establecidas por cada Administración competente en función de la materia, careciendo de justificación el establecimiento de una regulación general. Por el contrario, el Abogado del Estado afirma el carácter básico de los apartados 4 y 5 del art. 31 y la necesidad de una regulación homogénea en todo el territorio nacional sobre estos aspectos.

Pues bien, es lo cierto que los apartados 4 y 5 del art. 31 encuentran cobertura, de manera general, en el art. 149.1.18 CE, puesto que regulan, con carácter básico, asegurando un tratamiento común a los beneficiarios de las subvenciones, la obligación de destino de los bienes inventariables al fin subvencional, estableciendo a estos efectos reglas comunes que no agotan la regulación y que son, por tanto, respetuosas con el margen de regulación de los procedimientos subvencionales específicos o *ratione materiae* que corresponde a las Comunidades Autónomas. Es más, la regla b) del apartado 4 y el inciso final de la regla b) del apartado 5 del art. 31, al configurar el incumplimiento de la obligación de destino como una causa de reintegro, regulando, por tanto, un derecho de crédito a favor de las haciendas públicas, y disponer además, en garantía de la integridad de las mismas, que el bien inventariable queda afecto al pago del reintegro, con independencia de quién sea su poseedor, salvo en determinados supuestos, se enmarcan también en la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE, al establecer una regla común para todas las haciendas públicas.

g) Por último, el art. 31 dispone en sus apartados 6, 7 y 8:

«6. Las bases reguladoras de las subvenciones establecerán, en su caso, las reglas especiales que se consideren oportunas en materia de amortización de los bienes inventariables. No obstante, el carácter subvencionable del gasto de amortización estará sujeto a las siguientes condiciones:

- a) Que las subvenciones no hayan contribuido a la compra de los bienes.
- b) Que la amortización se calcule de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas.

7. Los gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales y los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos son subvencionables si están directamente relacionados con la actividad subvencionada o son indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras. Con carácter excepcional, los gastos de garantía bancaria podrán ser subvencionados cuando así lo prevea la normativa reguladora de la subvención.

En ningún caso serán gastos subvencionables:

- a) Los intereses deudores de las cuentas bancarias.
- b) Intereses, recargos y sanciones administrativas y penales.
- c) Los gastos de procedimientos judiciales.

8. Los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente. En ningún caso se consideran gastos subvencionables los impuestos indirectos cuando sean susceptibles de recuperación o compensación ni los impuestos personales sobre la renta.»

La representación procesal autonómica rechaza la constitucionalidad de esta regulación por su grado de detalle y por considerar que se trata de aspectos que corresponde regular a la Administración con competencias en la materia. El Abogado del Estado afirma su carácter básico y la necesidad de regulación homogénea en todo el territorio nacional.

Hay que entender que los apartados 6 y 7 del art. 31, que establecen respectivamente las reglas comunes sobre el carácter subvencionable de los gastos de amortización (dejando un margen, siempre que se cumplan estas condiciones o reglas, para regulaciones especiales en las bases reguladoras) y el marco normativo para considerar o no otros gastos como subvencionables, han sido dictados en ejercicio del art. 149.1.18 CE, puesto que las regulaciones que contienen constituyen criterios nucleares de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos que pretenden acceder a las subvenciones. Además, lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del art. 31 deja espacio suficiente a la regulación de las Comunidades Autónomas competentes para, en su caso, establecer reglas especiales mediante las bases reguladoras de las concretas subvenciones (tanto sobre el carácter subvencionable de los gastos de amortización, como el de los diversos gastos a los que se refiere el apartado 7 del art. 31), no siendo función de este Tribunal, una vez constatado que el legislador estatal ha actuado dentro del margen que le confiere el referido título competencial, analizar si existen otras configuraciones posibles de la normativa estatal que pudieran dar más campo de actuación normativa a las Comunidades Autónomas.

Igual carácter básico tiene, con idéntico fundamento, la configuración de los tributos como gasto subvencionable regulada en el apartado 8 del art. 31.

En conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del art. 31.

11. Del título II («Del reintegro de las subvenciones») solo ha sido impugnado el art. 37.1 d) y f), que establece lo siguiente:

«1. También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de las subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los siguientes casos:

...

d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley.

...

f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.»

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón impugna el art. 37.1 d) por la conexión que tiene con los arts. 14.1 h) y 18.4, también impugnados. Respecto al art. 37.1 f) lo impugna porque considera que el Estado no puede imponer a las Comunidades Autónomas condiciones de otorgamiento en la subvención y tampoco puede, por tanto, determinar las consecuencias de su incumplimiento.

Para el Abogado del Estado el precepto tiene carácter básico, porque considera que el reintegro de la subvención y sus causas son un elemento esencial de la relación jurídica subvencional, siendo posible que las Comunidades Autónomas desarrollen el precepto de modo más preciso.

El art. 37.1 d) se impugna, pues, por la conexión que tiene con los arts. 14.1 h) y 18.4. Estos últimos se refieren, como vimos en su momento, a la obligación de los beneficiarios de dar publicidad al carácter público de la subvención a la que accedan; preceptos que hemos considerado que se incardinan legítimamente en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por lo que igual carácter básico hemos de reconocer al art. 37.1 d) que regula los efectos del incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios (art. 149.1.18 CE).

Por otra parte, la regulación de las causas de reintegro, esto es, de la obligación de los beneficiarios de devolver las cantidades percibidas al haberse extinguido su derecho a la subvención, implica también la configuración, correlativa, de un derecho de crédito a favor de las haciendas públicas y, por tanto, esta regulación constituye una regla común de las mismas para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia exclusiva ex art. 149.1.14 CE.

En cuanto al art. 37.1 f), puesto que Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón entiende que la Ley estatal no puede establecer las obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones, rechaza también que este precepto pueda determinar, con carácter general, que el incumplimiento de dichas obligaciones por parte de aquellos conlleve el reintegro de las subvenciones.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la representación procesal autonómica solo ha impugnado, de entre todas las obligaciones impuestas por la Ley 38/2003 a los beneficiarios de las subvenciones, las fijadas por el art. 14.1 e) y h), obligaciones que hemos considerado básicas. En consecuencia, la impugnación de un precepto como el art. 37.1 f), que guarda conexión con otros preceptos de la Ley 38/2003 que no han sido impugnados, no puede ser atendida, pues no se ha aportado a este Tribunal por el Gobierno recurrente la fundamentación necesaria respecto de los preceptos concretos con los que se relaciona la impugnación de la regulación general contenida en el art. 37.1 f).

En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 37.1 d) y f).

12. Del título III («Del control financiero de las subvenciones») es objeto de la impugnación el art. 45.2, letra c) del tercer párrafo, que dispone lo siguiente:

«Art. 45.

...

2. En las ayudas financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, la Intervención General de la Administración del Estado realizará los cometidos asignados al servicio específico contemplado en el art. 11 del Reglamento (CEE) n.º 4045/89 del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), sección Garantía.

Los controles previstos en el Reglamento (CEE) n.º 4045/89 serán realizados, de acuerdo con sus respectivas competencias, por los siguientes órganos y entidades de ámbito nacional y autonómico:

- a) La Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- b) Los órganos de control interno de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

La Intervención General de la Administración del Estado, como servicio específico para la aplicación del referido Reglamento:

...

- c) Efectuará los controles previstos en el plan anual cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen.»

Para el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, aunque cabría admitir que la competencia básica que ostenta el Estado en la materia ex art. 149.1.13 CE pueda excepcionalmente incluir competencias ejecutivas, sucede que el precepto impugnado, al habilitar a la Intervención General de la Administración del Estado para realizar un control «por razones de índole territorial o de otra índole», prevé un control de carácter genérico e indeterminado sobre las ayudas financiadas con fondos comunitarios, que invade las competencias autonómicas y ha de reputarse por ello inconstitucional.

Para el Abogado del Estado, esta impugnación tiene carácter preventivo, debiendo aceptarse que puede tratarse de controles que formen parte de la función de coordinación prevista en el plan anual, en cuya elaboración participan las Comunidades Autónomas.

En el precedente fundamento jurídico 8, con ocasión del examen realizado de la impugnación del art. 7.2 y 3 de la Ley 38/2003, recordamos la doctrina contenida en la STC 79/1992, FJ 5, según la cual y en relación con las subvenciones financiadas con fondos comunitarios «[la] responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado por la existencia de negligencias imputables a las Comunidades no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde», en alusión al establecimiento por el Estado de controles no previstos en la Constitución respecto de las Comunidades Autónomas. Partiendo de este criterio, procederemos al examen de la impugnación del art. 45.2, letra c) del tercer párrafo.

En dicho precepto se dispone que los controles previstos en el Reglamento (CEE) 4045/1989 se realizarán por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y por los órganos de control interno de las Comunidades Autónomas «de acuerdo con sus respectivas competencias», criterio que no pone en cuestión las competencias autonómicas sobre las subvenciones que gestione.

En cuanto a los controles que el precepto atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado, que centran el reproche dirigido al precepto, debemos partir de los criterios sentados en nuestra doctrina [SSTC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11 i); y 190/2000, de 13 de julio, FJ 11], que excluye, precisamente, que la Intervención General de la Administración del Estado pueda fiscalizar las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas, pues «el control financiero de los beneficiarios de las subvenciones sólo corresponde a los órganos competentes de la Generalidad de Cataluña. Ya hemos declarado que el establecimiento de normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe ... considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad, excepto en

lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4)» (STC 190/2000, FJ 11). A continuación, en la misma Sentencia afirmamos que «este criterio de información posterior es el único reconocido en el art. 153.2.8 de la Ley General Presupuestaria, mientras que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo es propio de las subvenciones que corresponda gestionar al Estado» (STC 190/2000, FJ 11).

La vigente la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, mantiene similares criterios en este punto a los contenidos en la Ley general presupuestaria de 1988 (que fue la norma considerada por la citada STC 190/2000), según pone de relieve su art. 86 (equivalente al anterior art. 153 de la Ley de 1988), específicamente en su apartado 2, regla sexta, que se refiere al deber de las Comunidades Autónomas de informar al Estado sobre la ejecución del ejercicio en lo relativo a las subvenciones gestionadas por ellas, que se producirá «al final del ejercicio económico» con el alcance allí fijado.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos seguir avanzando en el examen de la impugnación del art. 45.2, letra c) del tercer párrafo, de la Ley 38/2003, valorando las atribuciones de la Intervención General de la Administración del Estado que se cuestionan, en concreto, la de que «efectuará los controles previstos en el plan anual cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen».

Pues bien, «los controles previstos en el plan anual» son los determinados, como el propio precepto impugnado establece, en el art. 10 del Reglamento (CEE) 4045/1989, del Consejo, de 21 de diciembre de 1989. Importa señalar que este Reglamento (CEE) ha sido derogado y sustituido por el Reglamento (CE) 485/2008, del Consejo, de 26 de mayo de 2008, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEOGA). Este Reglamento (CE) también contempla los controles a realizar por los Estados a los sujetos («empresas», según su art. 1) que reciban o realicen pagos provenientes del FEOGA, controles de periodicidad anual (art. 2.7). A los efectos de nuestro enjuiciamiento, interesa apreciar el alcance que tiene el art. 11 del Reglamento (CE) 485/2008 del Consejo, que configura el sistema de control que debe establecer cada Estado miembro. Dicho art. 11 dispone:

«1. En cada Estado miembro, un servicio específico estará encargado de vigilar la aplicación del presente Reglamento y:

- a) llevar a cabo los controles previstos en él a través de agentes que dependen directamente de dicho servicio específico, o
- b) coordinar los controles efectuados por agentes que dependan de otros servicios.

Los Estados miembros podrán asimismo establecer que los controles que se ejecuten en aplicación del presente Reglamento se repartan entre el servicio específico y otros servicios nacionales, siempre que aquél asegure la coordinación.»

La proyección de este precepto en nuestro orden interno ha de realizarse teniendo en cuenta que, según nuestra reiterada doctrina, la conexión comunitaria de cualquier regulación normativa no altera el reparto competencial propio de la materia correspondiente, que en este caso es la de agricultura, materia en la que el Estado puede dictar normas de ordenación del sector (art. 149.1.13 CE), habiendo asumido la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva (art. 71.17 del Estatuto de Autonomía de 2007). Pues bien, tres notas han de ser destacadas en este art. 11 del Reglamento (CE) 485/2008. En primer lugar, que su encabezamiento exige a los Estados miembros la existencia de «un servicio específico [que] estará encargado de vigilar la aplicación del presente Reglamento». En segundo lugar, que dicho «servicio específico» puede, o bien «llevar a cabo los controles ... a través de agentes que dependen

directamente de dicho servicio específico», o bien «coordinar los controles efectuados por agentes que dependan de otros servicios». Y, en tercer lugar que, en todo caso, el «servicio específico» ha de asegurar «siempre» la coordinación de los controles que se realicen, en cualquiera de las modalidades previstas en cada Estado miembro. Es claro, por tanto, que el Reglamento (CE) 485/2008 se muestra respetuoso con el principio de autonomía institucional de los Estados miembros, siempre que exista un «servicio específico» que, sean cuales fueren los sistemas de control sustantivo, los coordine y se haga responsable ante los órganos comunitarios.

Volviendo al precepto impugnado, se constata que el párrafo segundo del apartado 2 del art. 45.2 de la Ley 38/2003 dispone que «los controles previstos en el Reglamento (CEE) n.º 4045/89 [hoy, Reglamento (CE) 485/2008] serán realizados, de acuerdo con sus respectivas competencias», por los órganos y entidades de ámbito nacional y autonómico que señala (respectivamente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los órganos de control interno de las Comunidades Autónomas), previsión normativa que ningún reparo de constitucionalidad suscita. A continuación, el art. 45.2 precisa en su párrafo tercero que la Intervención General de la Administración del Estado actuará como «servicio específico» para la aplicación del referido reglamento comunitario, aspecto éste que responde perfectamente a la interlocución única con las instituciones de la Unión Europea y a la competencia del Estado en materia de ordenación económica del sector agrario (art. 149.1.13 CE), puesto que, como hemos visto, el servicio específico tiene atribuidas en todo caso funciones de coordinación según la normativa comunitaria y dichas funciones de coordinación son también propias de la competencia estatal implicada.

La controvertida letra c) del párrafo tercero del art. 45.2 prevé que la Intervención General de la Administración del Estado, además de la función de coordinación de toda la actividad de control de las subvenciones, pueda realizar también funciones específicas de control «cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen».

Los supuestos que habilitan para prever un control de la Intervención General de la Administración del Estado están concebidos, pues, ciertamente de forma genérica o indeterminada, pero su concreción queda remitida al plan anual y cabe, como ha señalado el Abogado del Estado, que en esa concreción se prevean controles que sean acordes con la distribución constitucional de competencia y con la doctrina ya establecida por este Tribunal a partir de la STC 13/1992. Es posible que se establezca un gestión centralizada y, por tanto, un control estatal en supuestos en los que concurren elementos de supraterritorialidad sin que sea posible fijar un punto de conexión o que esa centralización esté justificada porque «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» [STC 13/1998, FJ 8, supuesto d)]. Por otra parte, la eventual invasión competencial se produciría por el contenido concreto del plan anual, pudiendo ser entonces objeto de control por este Tribunal. Así interpretado lo dispuesto en la letra c) del párrafo tercero del art. 45.2 de la Ley 38/2003, no se aprecia en esta regulación la invasión de la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón alegada en la demanda. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

13. Del título IV de la Ley 38/2003 («Infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones») se impugnan sus arts. 56, 57 e), 58 d) y 67.2 y 3. Respecto de todos estos preceptos las partes plantean sus respectivas posiciones desde orientaciones diferentes.

Para el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, la doctrina del Tribunal Constitucional indica que las Comunidades Autónomas pueden establecer un régimen sancionador propio en aquellas materias en las que dispongan de competencias legislativas, respetando la normativa estatal básica y sin introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas respecto de otras partes del territorio nacional. Por tanto, la normativa estatal debe consistir en una mínima regulación común que no impida

la intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación de los tipos o en la fijación de las correspondientes sanciones, requisito que incumplen los preceptos impugnados, que se adentran en una indebida regulación de detalle. En cuanto al procedimiento sancionador reitera el representante procesal del Gobierno de Aragón que el Estado no tiene competencia para establecer el procedimiento sancionador en las subvenciones, sino que solo la tiene para establecer el procedimiento administrativo común, citando en apoyo de su criterio el dato de que el Real Decreto 1398/1993, de 3 de agosto, que regula el ejercicio de la potestad sancionadora, únicamente predica su aplicación en aquellas materias en las que el Estado tiene competencia normativa plena.

Para el Abogado del Estado, el Estado tiene competencia para regular con carácter básico y con apoyo también en el art. 149.1.1 CE los tipos de los ilícitos administrativos, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones, sin perjuicio de las competencias que las Comunidades Autónomas para desarrollar este marco.

En respuesta a la cuestión planteada debemos comenzar recordando que la doctrina de este Tribunal en relación con las infracciones y sanciones ha reiterado la conexión existente entre la competencia sobre la materia específica de que se trate y la competencia para establecer el régimen sancionador propio de dicha materia. De esta manera, la competencia del Estado para regular el régimen sancionador en una materia determinada tendrá el alcance que tenga su competencia normativa –básica o de legislación plena– en dicha materia. Correlativamente, «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)» (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8). Por otra parte, el art. 149.1.1 CE opera como un límite específico y excepcional, que tiene por finalidad asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales, debiendo concurrir dos condiciones para que entre en juego: «en primer lugar, la existencia de un esquema sancionatorio estatal, que afecte a estos derechos y deberes constitucionales, y, en segundo lugar, que la normativa sancionadora autonómica suponga una divergencia cualitativa sustancial respecto a esa normativa sancionadora estatal que produzca una ruptura de la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio que pueda calificarse además de irrazonable y desproporcionada al fin perseguido por la norma autonómica» (STC 136/1991, FJ 1).

Puesto que en el presente recurso no se está enjuiciando la existencia de una posible divergencia de la normativa sancionadora autonómica respecto a la normativa sancionadora estatal, sino la cobertura competencial de la regulación estatal establecida en la Ley 38/2003, general de subvenciones, la doctrina aplicable es la que dispone que la competencia del Estado para establecer el régimen básico o completo de las infracciones y sanciones dependerá del alcance de las competencias que ostente para regular los aspectos sustantivos de la materia. Ahora bien, puesto que, como ya hemos advertido, la subvención no es una materia a efectos de reparto competencial, la competencia del Estado para regular las infracciones o sanciones ha de sustentarse en alguno de los títulos concurrentes (reglas 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE) que amparan la Ley 38/2003, por lo que las infracciones y sanciones concretas que se prevean sólo serán constitucionalmente legítimas si encuentran conexión precisa con preceptos sustantivos que, efectivamente, tengan tal cobertura.

En cuanto al procedimiento sancionador, cabe aplicar aquí la argumentación desarrollada en el fundamento jurídico 9 de la presente Sentencia respecto al alcance de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), de acuerdo con la cual esta competencia habilita al Estado para regular procedimientos administrativos singulares en función del tipo de actividad administrativa desplegada (actividad de subvención, actividad sancionadora...) cuando por las peculiaridades de la misma sea preciso una regulación modulada tanto del *iter* procedimental como de otros

aspectos (requisitos de validez, de eficacia...) que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común.

El procedimiento sancionador común para el ámbito subvencional regulado desde una perspectiva general o abstracta no es un procedimiento especial *ratione materiae* porque prescinde de toda previsión específica que atienda a las características de un determinado sector o materia (agricultura, urbanismo, asistencia social...) y responde única y exclusivamente a las singularidades de un determinado tipo de la actividad de las Administraciones Públicas. No obstante, la legitimidad de la regulación concreta que se lleve a cabo dependerá del alcance de la misma y de si ese alcance encuentra o no amparo en los títulos que ostenta el Estado ex arts. 149.1.13, 149.1.18 o 149.1.14 CE, según proceda.

De acuerdo con lo indicado, podemos abordar el enjuiciamiento de los preceptos impugnados.

a) El art. 56 dispone lo siguiente:

«Constituyen infracciones leves los incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley y en las bases reguladoras de subvenciones cuando no constituyan infracciones graves o muy graves y no operen como elemento de graduación de la sanción. En particular, constituyen infracciones leves las siguientes conductas:

a) La presentación fuera de plazo de las cuentas justificativas de la aplicación dada a los fondos percibidos.

b) La presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas.

c) El incumplimiento de las obligaciones formales que, no estando previstas de forma expresa en el resto de párrafos de este artículo, sean asumidas como consecuencia de la concesión de la subvención, en los términos establecidos reglamentariamente.

d) El incumplimiento de obligaciones de índole contable o registral, en particular:

1.º La inexactitud u omisión de una o varias operaciones en la contabilidad y registros legalmente exigidos.

2.º El incumplimiento de la obligación de llevar o conservar la contabilidad, los registros legalmente establecidos, los programas y archivos informáticos que les sirvan de soporte y los sistemas de codificación utilizados.

3.º La llevanza de contabilidades diversas que, referidas a una misma actividad y ejercicio económico, no permitan conocer la verdadera situación de la entidad.

4.º La utilización de cuentas con significado distinto del que les corresponde, según su naturaleza, que dificulte la comprobación de la realidad de las actividades subvencionadas.

e) El incumplimiento de las obligaciones de conservación de justificantes o documentos equivalentes.

f) El incumplimiento por parte de las entidades colaboradoras de las obligaciones establecidas en el artículo 15 de esta ley que no se prevean de forma expresa en el resto de apartados de este artículo.

g) La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de control financiero.

Se entiende que existen estas circunstancias cuando el responsable de las infracciones administrativas en materia de subvenciones, debidamente notificado al efecto, haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de los funcionarios de la Intervención General de la Administración del

Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las funciones de control financiero.

Entre otras, constituyen resistencia, obstrucción, excusa o negativa las siguientes conductas:

1.^a No aportar o no facilitar el examen de documentos, informes, antecedentes, libros, registros, ficheros, justificantes, asientos de contabilidad, programas y archivos informáticos, sistemas operativos y de control y cualquier otro dato objeto de comprobación.

2.^a No atender algún requerimiento.

3.^a La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo señalado.

4.^a Negar o impedir indebidamente la entrada o permanencia en locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que existan indicios probatorios para la correcta justificación de los fondos recibidos por el beneficiario o la entidad colaboradora o de la realidad y regularidad de la actividad subvencionada.

5.^a Las coacciones al personal controlador que realice el control financiero.

h) El incumplimiento de la obligación de colaboración por parte de las personas o entidades a que se refiere el artículo 46 de esta ley, cuando de ello se derive la imposibilidad de contrastar la información facilitada por el beneficiario o la entidad colaboradora.

i) Las demás conductas tipificadas como infracciones leves en la normativa de la Unión Europea en materia de subvenciones.»

El precepto dispone que «constituyen infracciones leves los incumplimientos de las obligaciones recogidas en la esta Ley y en las bases reguladoras de subvenciones», sin hacer referencia alguna a la posible existencia de legislación autonómica de desarrollo. Ahora bien, la mera ausencia de esta referencia expresa no implica que el precepto pretenda vedar ese desarrollo autonómico; nada impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias y siempre que no introduzcan divergencias irrazonables o desproporcionadas, puedan proceder también a regular las infracciones introduciendo nuevos tipos o concretando los que la Ley estatal establece. De hecho, la regulación estatal, al establecer tipos de carácter genérico o abierto –como señala la propia demanda– deja, con claridad, un espacio para la legislación autonómica, por lo que debe rechazarse la alegación del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón de que la regulación estatal desciende a un nivel de detalle que excede de lo básico. Por otra parte, como se enuncia en el primer párrafo del art. 56, los tipos previstos consisten en incumplimientos de obligaciones previstas en la propia Ley y establecidas, en principio y salvo que tras la impugnación de las mismas se llegara a conclusión distinta, al amparo de competencias estatales ex art. 149.1 CE. Sin embargo, no existe en la demanda argumentación alguna dirigida a cuestionar este amparo competencial.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 56.

b) El art. 57 e) dispone:

«Constituyen infracciones graves las siguientes conductas:

...

e) El incumplimiento por parte de la entidad colaboradora de la obligación de verificar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para el otorgamiento de las subvenciones, cuando de ello se derive la obligación de reintegro.»

Este precepto se impugna por conexión con la impugnación del art. 15 b), que impone esta obligación de verificación a las entidades colaboradoras. Puesto que hemos desestimado esa impugnación del art. 15 b), procede ahora, también, por conexión,

desestimar la impugnación del art. 57 e), ya que su contenido encuentra amparo en el art. 149.1.18 CE.

c) El art. 58 d) establece:

«Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas:

...

d) La falta de entrega, por parte de las entidades colaboradoras, cuando así se establezca, a los beneficiarios de los fondos recibidos de acuerdo con los criterios previstos en las bases reguladoras de la subvención.»

Hemos reconocido el carácter básico al art. 15 a), primer inciso, con el cual se relaciona el precepto ahora examinado, por lo que procede, por este motivo, desestimar la impugnación del art. 58 d).

d) El art. 67.2 y 3 establece:

«2. El procedimiento se iniciará de oficio, como consecuencia, de la actuación de comprobación desarrollada por el órgano concedente o por la entidad colaboradora, así como de las actuaciones de control financiero previstas en esta ley.

3. Los acuerdos de imposición de sanciones pondrán fin a la vía administrativa.»

El apartado 2 del art. 67 enuncia la regla de la iniciación de oficio del procedimiento, concretando para el procedimiento sancionador, de forma acorde con su naturaleza, las reglas de iniciación enunciadas en la Ley 30/1992 (arts. 68 y 69) e introduciendo, además, una modulación o adaptación del art. 69 de la Ley 30/1992 en atención a las singularidades de las subvenciones, lo que tiene amparo en el art. 149.1.18 CE.

El apartado 3 del art. 67 establece como regla común que la imposición de la sanción en el ámbito subvencional pondrá fin a la vía administrativa. Ciertamente esta previsión incide en la potestad de autoorganización de las Administraciones autonómicas, puesto que, en principio, es a ellas a las corresponde decidir los órganos administrativos ante los que cabe recurrir las resoluciones administrativas. No obstante, la supresión por la Ley 38/2003 de la posibilidad de recurso en vía administrativa contra las resoluciones sancionadoras en el ámbito subvencional [como excepción a la regla general en materia sancionadora, conforme a los arts. 109 a) y 138.3 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero], implica la eliminación de trámites para el acceso por el sancionado a la vía judicial, lo que constituye una medida de agilización procedimental que encuentra acomodo igualmente en el art. 149.1.18 CE, y se trata de una excepción que asimismo aparece prevista en la propia Ley 30/1992 [art. 109 d)]. El legislador estatal tiene competencia, de conformidad con el art. 149.1.18 CE, tanto para establecer la regla general de la exigencia del recurso de alzada para agotar la vía administrativa en el procedimiento sancionador [arts. 109 a) y 138.3 de la Ley 30/1992], como para establecer la regla específica en materia subvencional que contiene el art. 67.3 de la Ley 38/2003, conforme a la cual la resolución sancionadora en esta materia pone fin a la vía administrativa.

En conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 2 y 3 del art. 67.

14. La representación procesal del Gobierno de Aragón impugna la disposición final primera de la Ley 38/2003, pero lo hace sólo en la medida en que discrepa de que los preceptos que relaciona tengan todos ellos el carácter básico que el precepto les atribuye.

Ciertamente, nada hay que reprochar a que los preceptos legales apoyados en el art. 149.1.13 CE constituyan legislación básica, ni tampoco a que ostenten tal carácter los sustentados en las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE), pues en ambos casos el enunciado legal concuerda con la Constitución. No ocurre, así, sin embargo, con la referencia al art. 149.1.14 CE, pues esta competencia

exclusiva estatal no se reduce a las bases, sino que alcanza a todas las funciones sobre la materia, e igual sucede con la competencia exclusiva estatal sobre el «procedimiento administrativo común» al que ha de entenderse referido también el art. 149.1.18 CE.

Es preciso, por tanto, recordar que «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas» y que «operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4), de la misma forma que, consiguientemente, tampoco puede hacerlo un error en la calificación de la norma (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 7).

Por tanto, una vez depurados dichos preceptos con el alcance que hemos apreciado respecto de cada uno de ellos, la disposición final primera mantiene su virtualidad. En efecto, como hemos señalado en casos similares (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 12), nos encontramos aquí ante una impugnación que cabría calificar de «sistemática», llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación por el carácter básico que les atribuye esta disposición final primera. En los fundamentos jurídicos anteriores de la presente Sentencia ya se ha analizado la adecuación constitucional de los preceptos impugnados pronunciándonos bien sobre su carácter básico y su alcance aplicativo en la Comunidad Autónoma de Aragón, bien sobre su carácter de normas dictadas en el ejercicio de competencia plena estatal, en su caso, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre la disposición final primera de la Ley 38/2003, general de subvenciones, por cuanto que el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada precepto impugnado, y ello se proyecta sobre esta concreta disposición.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Declarar que los siguientes preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, no son contrarios a la Constitución, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico correspondiente de la presente Sentencia: letra a) del apartado 4 del art. 3, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 A); apartado 2 del art. 7, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 D); apartado 1 del art. 12, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 F) a); letras a) y b) del apartado 1 del art. 15, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 F) b); y letra c) de párrafo tercero del apartado 2 del art. 45, según lo indicado en el fundamento jurídico 12.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de junio de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren los Magistrados don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías y don Fernando Valdés Dal-Ré respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 931-2004

1. En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a los Magistrados que han conformado la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, formulo el presente Voto particular, al disentir en parte de la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra determinados preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, conforme a los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación.

2. Las razones de mi discrepancia son diversas, tanto de principio o generales como relacionadas con la forma de enjuiciar determinados preceptos en los que me parece que se sientan criterios que no son los que se desprenden de nuestra doctrina.

Comenzando por las primeras, dos son las objeciones generales que me suscita la respuesta de la mayoría a la cuestión central que se planteaba en el asunto sometido a nuestra consideración, esto es, ¿cuál es el fundamento constitucional de la misma existencia de una Ley general de subvenciones? Para responderla los fundamentos jurídicos 5 a 8 de la Sentencia construyen un canon de enjuiciamiento deliberadamente impreciso, canon que, a mi modesto entender, parte de una interpretación desmesuradamente expansiva de los títulos competenciales estatales en los que dice fundarse la Ley general de subvenciones, las reglas 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE.

La segunda objeción de principio que me suscita la Sentencia es que, a partir de esa abierta e indeterminada formulación del canon, la forma de aproximarse a la tarea de enjuiciar la norma no es, tampoco, la que, a mi juicio, se desprende de nuestra doctrina. La conjunción de ambas, un canon impreciso construido a partir de un amplio e indeterminado entendimiento de los títulos competenciales estatales y en el que no se determina cuál de ellos ha de ser considerado prevalente, produce como resultado un enjuiciamiento de la norma extremadamente deferente con las pretensiones del legislador estatal, con manifiesto olvido, incluso, de previsiones estatutarias que resultaban de directa aplicación al caso.

Me detendré ahora en cada una de estas dos objeciones, para luego aludir a mis específicas discrepancias respecto al enjuiciamiento de algunos concretos preceptos de la Ley general de subvenciones.

3. Por lo que respecta a los títulos competenciales estatales, tal como los examina la Sentencia de la mayoría, las conclusiones son, en mi opinión, singularmente llamativas, si se ponen en relación con la anterior doctrina de este Tribunal sobre los arts. 149.1.14 y 149.1.18 CE.

a) Así, empezando por el art. 149.1.14 CE, resulta que, como la Sentencia de la mayoría no oculta, es la primera vez que este título competencial se entiende referido al gasto público, entendimiento que se justifica en un pretendido paralelismo entre la ordenación del régimen tributario y el régimen jurídico de la ordenación de los gastos. Así, el fundamento jurídico 5, tras recoger nuestra doctrina sobre el citado título competencial, afirma, sin el menor rubor: «Pues bien, a la misma conclusión ha de llegarse respecto a la otra vertiente de la hacienda pública, la vertiente de los gastos públicos, de tal forma que corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20

de julio) y control (art. 136 CE)». Idea que se reitera en el fundamento jurídico 9 F j), en el que, al analizar el art. 19.5, se sostiene que «se trata de una medida orientada a la finalidad del gasto, que el legislador estatal puede adoptar al amparo de su competencia exclusiva en materia de hacienda general ex art. 149.1.14 CE, en la vertiente del gasto público, conforme a la cual al Estado le corresponde, como ya dijimos, no sólo la regulación del régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)».

Fácilmente puede inferirse que, con esta construcción, el título competencial estatal sobre «hacienda general» derivado del art. 149.1.14 CE, que tiene en la doctrina constitucional un carácter esencialmente coordinador, se transforma, sin más explicaciones, en un título regulador y que se extiende al establecimiento del régimen jurídico de la ordenación del gasto en las distintas haciendas. Por lo demás, también se obvia que la doctrina constitucional [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 b)] ya descartó encuadrar las normas reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y las de la subvención, en mi opinión, lo son, en la competencia estatal del art. 149.1.14 CE.

Tampoco, por otra parte, entiendo que el art. 149.1.14 CE pueda ser aplicable en este caso con preferencia sobre otros títulos competenciales estatales pues nada hay en la doctrina constitucional que lo permita, ni existe una relación estrecha con la finalidad de la norma. Va de suyo que la subvención como instrumento financiero ha de afectar a la hacienda, en cuanto que supone la disposición de fondos públicos, pero entender que, por producirse esa disposición de fondos, el título competencial de hacienda general puede servir para encuadrar la actividad subvencional de las Administraciones públicas supondría admitir que es susceptible de inscribirse dentro de dicho título toda actuación administrativa que conllevara efectos económicos en la vertiente del gasto, independientemente de la existencia de otros títulos competenciales más específicos. En efecto, una cosa es la vinculación del ejercicio de la potestad subvencionadora con el manejo de los fondos públicos y otra es que la pretensión estatal, discutida en el recurso, de establecer las reglas generales del ejercicio de dicha potestad y el procedimiento al que ha de ajustarse pueda fundarse en el título del art. 149.1.14 CE. Quizás por eso, una vez sentada la premisa mayor, la Sentencia vacila y extrae su propio criterio de delimitación de este título competencial respecto del art. 149.1.18 CE al afirmar, en ese mismo fundamento jurídico 5, que, «cuando se esté abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas o cuando el objeto de la regulación sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas, nos encontraremos ante preceptos que tienen su anclaje en el art. 149.1.14 CE». No obstante, el anterior criterio tampoco se relaja respecto a la expansión del entendimiento del citado título competencial, sobre todo si se tiene en cuenta la forma en la que la mayoría interpreta el alcance de los títulos competenciales insitos en el art. 149.1.18 CE, cuestión a la que me refiero a continuación.

b) El fundamento jurídico 6 de la Sentencia examina la referencia que hace la Ley general de subvenciones al art. 149.1.18 CE, distinguiendo, correctamente, dos contenidos en el precepto constitucional: la relativa a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y la exclusiva para regular el «procedimiento administrativo común», doble atribución competencial en la que el Abogado del Estado había en gran parte fundamentado su defensa de la norma impugnada. El problema es, una vez más, el entendimiento excesivamente amplio que la Sentencia hace de ambos títulos estatales.

Así, por lo que respecta a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» se parte, en el fundamento jurídico 6, de la doctrina de la STC 50/1999, de 6 de abril, y, con cita de otras, se analizan los posibles contenidos de dicho título que se derivan de la doctrina constitucional. Operación de delimitación competencial cuyo resultado no debe parecer suficiente a la Sentencia, puesto que, inmediatamente

después, añade que debe «aclararse ahora que dentro del concepto de “funcionamiento” se incardinan las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE)». Así pues, se aporta («ahora») un nuevo criterio de interpretación del alcance del objeto de esta competencia estatal, que injustificadamente se pretende vincular o extraer de la doctrina del Tribunal Constitucional y que tiene un marcado carácter expansivo: por definición, se incluyen todas las actividades jurídicas típicas que desarrollan las Administraciones públicas. Es claro que es una fórmula amplísima, susceptible de abarcar cualquier clase de actividad administrativa y que, en la práctica, viene a identificar «régimen jurídico» con «bases del régimen jurídico», permitiendo a la competencia estatal agotar un espacio normativo que, por mandato constitucional, habría de ser compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, la Sentencia parece matizar, en ese mismo fundamento jurídico 6, la intensidad y la extensión variable de las bases según la distinción actividad externa/ actividad interna, siguiendo la senda ya marcada por la STC 50/1999. Se recoge así el criterio de la doctrina constitucional según el cual el objetivo fundamental de las bases en esta materia es garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas. De nuevo esta aseveración no parece suficiente a la Sentencia de la mayoría que amplía, sin justificación, el alcance de este título competencial basándose en una mención de la STC 50/1999, FJ 3, que, manifiestamente, se refiere a una cuestión diferente a la que aquí se aplica. Allí se señala que «según establece el art. 149.1.18 C.E., el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar “a los administrados un tratamiento común ante ellas” y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias». De allí se pasa a afirmar, sin mayores argumentos, que cabe que el establecimiento de las bases en esta materia «responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo», reintroduciendo el concepto de interés general como fundamentador de las competencias estatales.

El hecho de que, quizás, pueda haber otros objetivos a los que sirva la competencia estatal en esta materia no habilita, en mi opinión, para considerar que los mismos son emanación del interés general que representa el Estado ni, muchísimo menos, para, directamente, saltar, como se hace, a identificar hasta diez intereses o fines constitucionales que justificarían una intervención normativa del Estado para la regulación del régimen subvencional de todas las Administraciones públicas. Así, se sostiene que tales objetivos –que en la terminología de la Sentencia hacen necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo– son (FJ 6) «la asignación equitativa de los recursos a través del gasto público (art. 31.2 CE), la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE), la programación y ejecución del gasto público conforme a los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), la prevención de eventuales distorsiones del funcionamiento del mercado, la coherencia y coordinación de la política subvencional de todas las Administraciones públicas, la lucha contra el fraude y la corrupción en la gestión de los fondos públicos, así como el incremento de la transparencia, el control y la evaluación del gasto subvencional». Como se ve la Sentencia no tiene reparo alguno en identificar un amplio elenco de objetivos, todos ellos de marcado carácter económico y, en principio, ajenos, en su mayor parte, a la materia régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Además, dicha interpretación carece de apoyo alguno en decisiones anteriores de este Tribunal, o, al menos, no es la que se deduce de la doctrina que la Sentencia cita inmediatamente después en apoyo de su original tesis. Así, en cuanto a la referencia a la

STC 89/2012, FJ 8, esa finalidad de asegurar la eficacia y eficiencia de las subvenciones, la asignación equitativa de los recursos públicos se realiza en un contexto sectorial muy concreto, alejado del carácter general que ahora pretende atribuírsele. Se trataba de ayudas convocadas por resolución del Instituto Nacional de Artes Escénicas y Musicales (INAEM), de 13 de marzo de 2008, dentro del programa de espacios escénicos de nueva generación. En relación con estas ayudas el Tribunal, tras encuadrarlas en la materia cultura, consideró que, al quedar instaladas las mismas «en el segundo de los supuestos previstos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 conviene partir del principio de que los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional –entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso– pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.2 CE». Por otra parte, la cita de la STC 99/2012 sí es correcta en cuanto al carácter básico de la publicidad de las subvenciones en atención a las finalidades que esa publicidad cumple, pero es evidente que tiene una directa relación con el art. 149.1.18 CE y muy poca con los objetivos señalados por la Sentencia como susceptibles de ser realizados con apoyo en esta vertiente del art. 149.1.18 CE.

c) Los anteriores criterios sentados en la Sentencia mayoritaria, en sí mismos ya graves, palidecen, sin embargo, ante lo que, a mi juicio, es la principal y más criticable novedad de la Sentencia. El hallazgo o descubrimiento, bien que con la inestimable ayuda del Abogado del Estado que ya lo avanzaba en la contestación a la demanda, de una competencia estatal nueva desarrollada a partir del concepto «procedimiento subvencional común» o «procedimiento administrativo común singular». Competencia hasta ahora desconocida, pues de ella no se había tenido noticia en los más de treinta años de doctrina constitucional. Así, la posibilidad de que el Estado pueda establecer una regulación común del procedimiento especial de otorgamiento de subvenciones se defiende señalando que el Estado puede regular, desde una perspectiva abstracta, el procedimiento mediante el cual se ejercen las distintas formas de la actividad administrativa, sin que con ello se invadan las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas, ni sus competencias sobre sectores específicos o para regular los procedimientos especiales *ratione materiae*.

Esta original construcción se asienta en bases bastante frágiles. No creo, en primer lugar, que la aplicación del art. 149.1.18 CE sobre procedimientos *ratione materiae* pueda encontrar apoyo en la doctrina que se cita en el fundamento jurídico 8, ya que la STC 61/1997, FJ 25 c), se refería al establecimiento de un trámite de información pública y de audiencia a la Administración del Estado y a las entidades locales afectadas en relación con determinados planes urbanísticos. La mención al art. 149.1.18 CE se realiza en relación con el trámite de información pública (se entiende que a los ciudadanos) y se reconduce a lo siguiente: «En punto a la información pública de los ciudadanos el art. 113.2 TRLS constituye una reproducción expresa de lo que ya dispone el art. 105 a) CE, aunque éste no determina en modo alguno cómo ha de satisfacerse tal garantía ni cuál sea la Administración que haya de asegurarla. En todo caso, y ello es lo relevante, el Estado ostenta competencias exclusivas para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.), entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos». Como se aprecia no se justificó en que se trataba de una previsión específica *ratione materiae*, como ahora se afirma.

En todo caso, con esta innovación competencial entiendo que se desenfoca completamente el problema competencial que debíamos resolver, que, a mi juicio, era doble, de habilitación competencial, es decir, con base en qué título competencial se justifica la intervención estatal, y, directamente relacionado con eso, de límites de la regulación. Necesidad de justificar adecuadamente el título competencial habilitante tanto más necesaria en una materia que, a diferencia de otras como contratos y concesiones administrativas, expropiación forzosa o responsabilidad, no tiene reflejo expreso en el acervo competencial estatal del art. 149.1 CE, tal y como ya señaló tempranamente la

doctrina constitucional (STC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4; con cita de la STC 39/1982, de 30 de junio, FFJJ 5 y 10).

Insisto en que el problema no es, como pretende sugerir la Sentencia de la mayoría, el mayor o menor grado de abstracción de la regulación, ya que las competencias estatales que pretenden ejercerse no pueden implicar otra cosa que el establecimiento de una regulación general en relación con la institución de la subvención, sino, más en concreto, qué aspectos pueden ser objeto de regulación por el legislador estatal y con qué grado de detalle, pues no otro es el problema que se plantea. Si la subvención no es un título que delimita competencias, como tiene reiteradamente establecido la doctrina constitucional, la admisión de una regulación procedimental de carácter general establecida por el Estado y que se superponga a las competencias, tanto estatales como autonómicas, para regular las subvenciones en cada sector material solamente puede ser admitida si está sometida a estrictos límites, derivados del adecuado entendimiento de los títulos competenciales estatales en los que la regulación pretende fundarse. Para responder a ese problema el carácter abstracto o genérico de la regulación, en el que tanto énfasis hace la mayoría, nos proporcionaría, en todo caso, un punto de partida para el análisis de los títulos competenciales que amparan la actuación estatal pero no puede constituir la razón en la que se fundamenta el empleo de tales títulos, especialmente el relativo al procedimiento administrativo común.

Por eso, la cuestión central es la de discernir si el Estado puede regular una institución, con el grado de detalle con el que lo pretende el legislador estatal, al amparo de una competencia para establecer el «procedimiento subvencional común» acerca de la que, como tal, nada había dicho, hasta ahora, la doctrina constitucional. La respuesta de la Sentencia es la transformación, mediante un puro decisionismo, de un procedimiento especial *ratione materiae* en lo que se califica como «procedimiento subvencional común», vaciándose de contenido las competencias autonómicas en este ámbito, para lo que se sirve de esa nueva competencia estatal, la del procedimiento administrativo común subvencional, y obviando la doctrina constitucional que reserva a las Comunidades Autónomas la regulación de los procedimientos administrativos relativos a materias de su competencia.

El modo de razonar de la Sentencia de la mayoría en el fundamento jurídico 8 parte de considerar, correctamente, que la subvención no es una materia, sino una técnica administrativa de fomento, esto es, una forma de actividad administrativa que, como tal actividad, requiere un *iter* procedimental y una regulación abstracta para lo que no vale o no basta la actual configuración constitucional del procedimiento administrativo común a la que, en la práctica, se le va a insertar una nueva categoría intermedia entre el procedimiento administrativo común y los procedimientos *ratione materiae*, admitiendo, en contradicción con la anterior doctrina de este Tribunal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32) una regulación separada del régimen sustantivo de una actividad y su correspondiente procedimiento.

La consecuencia de la ponencia es la anulación de la distinción estricta y tradicional entre procedimiento administrativo común y procedimiento especial *ratione materiae*, pues toda actividad típica de la Administración requiere un procedimiento formalizado y pasaría a englobar el concepto de procedimiento administrativo común, obviando que, conforme a la anterior doctrina de este Tribunal (STC 227/1988), con esta última expresión no se hace referencia a un concepto de procedimiento administrativo tipo, mucho menos en una materia concreta. Por eso, en mi opinión, la construcción del «procedimiento subvencional común» incurre en una seria e importante contradicción –y no sólo semántica– con la previa doctrina constitucional que había afirmado tajantemente el carácter especial *ratione materiae* del procedimiento para el ejercicio de la potestad subvencionadora (por todas, STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10).

La caracterización del procedimiento para el ejercicio de la potestad subvencionadora como un procedimiento especial *ratione materiae* no puede entenderse tampoco como excluyente de toda intervención del legislador estatal, en los aspectos de principios de procedimiento que se relacionen con el régimen jurídico de la actividad subvencionadora propiamente dicha, pero considero que, en la competencia estatal del art. 149.1.18 CE

sobre procedimiento administrativo común, relativa a la definición de la «estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración», no encaja la regulación de una «estructura general» procedimental en función de la potestad pública que se ejercite en cada caso.

No creo, entonces, que deba admitirse la pretensión del legislador estatal de tratar a las subvenciones como las actuaciones administrativas que sí aparecen expresamente mencionadas en el texto constitucional, mediante la técnica de transformar lo que debería ser un procedimiento especial *ratione materiae* en un procedimiento común, basándose para ello simplemente en la potestad ejercida. De lo contrario, la decisión de convertir tales procedimientos especiales en «procedimiento administrativo común» quedaría en manos de la libérrima decisión del legislador estatal, vaciándose con ello sustancialmente de contenido las competencias autonómicas en cada ámbito material, posibilidad que ya descartó la doctrina constitucional en la STC 227/1988, FJ 32. Aplicado al ámbito específico de las subvenciones, esta construcción implica la ablación de las competencias autonómicas para establecer los procedimientos de tramitación de las subvenciones en los casos en los que ostenten competencias normativas, esto es, los dos primeros contemplados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en el caso de fondos estatales, así como en aquellas subvenciones en materias de competencia autonómica financiadas por las Comunidades Autónomas, las cuales, pese a que la mayoría lo obvia, tienen un expreso reflejo estatutario.

Esa es, en mi criterio, la segunda de las graves deficiencias de las que adolece esta original construcción del «procedimiento administrativo común singular», pues la argumentación de la Sentencia elude confrontar la regulación procedimental de la Ley general de subvenciones, con las previsiones del reformado Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 21 de abril. Así, pese a que se reconoce, en el fundamento jurídico 2 a), la aplicación a este caso de la doctrina del *ius superveniens* en procesos de carácter competencial, tal reconocimiento no pasa de ser retórico, a la vista del trato que luego se dispensa a la regulación estatutaria. Me refiero en concreto al art. 79 del Estatuto de Autonomía de Aragón, precepto que regula la actividad de fomento llevada a cabo por la Comunidad Autónoma. Se podría, quizás, argumentar que la Sentencia no contrasta la construcción del «procedimiento subvencional común» con esta previsión estatutaria porque considera que ese procedimiento es previo e informador de la actividad autonómica de fomento. Sin embargo ese argumento, además de que ni se menciona en la Sentencia, colisiona, en mi opinión, como mínimo, con el primer apartado del art. 79 del mencionado Estatuto de Autonomía que, en materias de competencia autonómica y con cargo a sus fondos (no los estatales), le atribuye plenas competencias, ya que no puede interpretarse de otro modo el inciso «regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión». Se trata, entonces, del clamoroso silencio que la Sentencia guarda ante el hecho de que la Comunidad Autónoma, en virtud del inciso inicial del art. 149.3 CE, ha ocupado estatutariamente este espacio normativo en relación con la concesión de subvenciones en su propio ámbito de competencias y con cargo a sus propios fondos. Pese a ello, ese ámbito autonómico de atribuciones se ve ahora dejado sin efecto o, cuando menos, intensamente modulado por mor de lo que, siendo benévolos, no puede sino calificarse como un excesivamente generoso entendimiento de los títulos competenciales estatales, en especial, de ese novedoso procedimiento administrativo común especial en materia de subvenciones, al que la doctrina de la Sentencia de la mayoría atribuye una *vis expansiva* tal que es capaz de dejar sin efecto, sin explicación alguna, una expresa previsión estatutaria.

4. Me referiré ahora a mi segunda discrepancia genérica sobre la Sentencia, relacionada con la forma de abordar el enjuiciamiento de la Ley general de subvenciones.

La Sentencia de la mayoría parece considerar que, puesto que la norma tiene vocación de regulación completa de la relación jurídica subvencional, no aborda una única cuestión, por lo que el encuadramiento de la misma ha de hacerse precepto o precepto y no de forma general.

Al respecto estimo que esta forma de razonar no es la que se corresponde con la práctica usual del Tribunal Constitucional a la hora de solucionar discrepancias competenciales como la que aquí se plantea. En efecto, en la mayor parte de los casos en los que hay una controversia competencial, la fase inicial del enjuiciamiento se dedica al encuadramiento de la cuestión discutida en la materia competencial que le sea propia (así, por ejemplo, SSTC 48/2013, 245/2012, 236/2012, 170/2012 o 111/2012) para después concluir que la regulación a examinar ha de basarse en algún título sustantivo.

La determinación del título prevalente es, en mi opinión, una operación necesaria como punto de partida del enjuiciamiento. Es ésta una operación no exenta de complejidad, en el sentido de que los títulos competenciales estatales, invocados tanto por el legislador estatal en la disposición final primera de la Ley general de subvenciones como por el Abogado del Estado, pueden tener algún alcance complementario en función del concreto precepto de que se trate, siempre que ese entendimiento pueda insertarse con naturalidad en la materia específica que dichos títulos competenciales se refiere y sin desconocer, en todo caso, cuál de ellos, en función del encuadramiento material que se adopte, ha de considerarse el prevalente.

La forma de proceder de este Tribunal en casos en los que, como en el presente, se proponen una concurrencia de títulos competenciales la sistematiza la STC 175/2011, FJ 3, en estos términos: «Sobre concurrencia de títulos competenciales nuestra doctrina podría resumirse en los siguientes: Primero, que “el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2). Segundo, que “cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso” (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Y, tercero, que, “como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales, el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica” (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4) ... a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3) ... ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales “han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso”» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

A este respecto reitero que, puesto que se trata de la pretensión de regular el medio por excelencia a través del cual se materializa la función administrativa de fomento, nos encontraríamos, ante la falta de mención a la subvención como tal en el esquema constitucional de distribución de competencias, en una cuestión relacionada, no con un ámbito material concreto en el que se use la técnica subvencional, sino con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, en la medida en que la subvención es un instrumento puesto al servicio de las Administraciones públicas para alcanzar sus fines. Se trata, en suma, del ejercicio de una potestad para incidir sobre la realidad y conseguir los fines a cuya consecución se dirige la actuación administrativa. Lo que, en un correcto entendimiento del orden competencial, la Ley general de subvenciones debería regular es la subvención como institución y para eso, desde la perspectiva competencial en la que el recurso nos sitúa, hay que tener en cuenta dos aspectos: a) que la subvención como tal no está contemplada en el texto constitucional; y b) que, por tanto, atendiendo a la consolidada doctrina constitucional, el objeto de la regulación ha de ser, esencialmente, el régimen jurídico de la institución, no el procedimiento mediante el cual se conceden las subvenciones.

En suma, a mi entender, lo que podría ser objeto de una regulación homogénea son las pautas generales de la relación jurídica subvencional, esto es, la regulación de los

principios esenciales que caracterizan y definen la subvención y las posiciones jurídicas fundamentales de los sujetos que intervienen en la relación. En ese caso sí se produce el sometimiento al régimen jurídico de una determinada actuación administrativa de indudable trascendencia para los particulares y que requiere un tratamiento común y uniforme para todas las Administraciones públicas. Conforme a dicho encuadramiento el Estado, al amparo del art. 149.1.18 CE, estaría habilitado para establecer una regulación general del ejercicio de esta potestad, fijando reglas y principios procedimentales comunes, siendo, por lo demás, el art. 149.1.18 CE el único que permite la regulación normativa de los aspectos básicos de la subvención.

El problema que se plantea es que, conforme a dicho encuadramiento, es dudoso que sean básicos los 41 preceptos (de un total de 69) y dos disposiciones adicionales que como tales se declaran en la disposición final primera de la Ley general de subvenciones, muchos de los cuales han sido ahora impugnados precisamente por dicha razón. Sin embargo, la Sentencia de la mayoría parece compartir el afán del legislador estatal en el sentido de multiplicar y extender hasta el agotamiento los títulos competenciales estatales que proporcionarían cobertura a la norma. Acumulación de títulos que, además de conducir, en algunos casos, a resultados paradójicos [por ejemplo, de los argumentos de la Sentencia se deduce que los principios rectores del gasto público se apoyan en el art. 149.1.14 [FFJJ 5 y 9 F), en el 149.1.18 (FJ 6) y en el 149.1.13 (FJ 9 E), todos ellos de la Constitución] es, por lo demás, innecesaria, pues, salvo contadas excepciones, la valoración competencial de la norma se hace descansando especialmente en el art. 149.1.18 CE, bien que en relación con la novedosa construcción del procedimiento subvencional común, respecto de la que ya he expresado las razones de mi disenso.

5. Abordo ahora la última parte de mi discrepancia, la que afecta a concretos preceptos enjuiciados, no sin antes advertir que, evidentemente, si no se comparte el presupuesto de partida tampoco ha de hacerlo su aplicación a los preceptos objeto del recurso, de suerte que, de haberse aceptado la tesis que defendí en la deliberación, se hubiera llegado a un resultado bien distinto del que ha llegado la mayoría en cuanto a la conformidad con el orden competencial de numerosas previsiones de la Ley general de subvenciones.

No obstante, dejando sentado lo anterior y para no alargar en exceso el presente Voto particular, me limitaré ahora a señalar aquellos casos en los que mi discrepancia se fundamenta en razones distintas de las hasta ahora expuestas.

a) No comparto el análisis del art. 3.4 a) que se efectúa en el fundamento jurídico 9 pues conduce a que esa previsión legal sea prescindible o irrelevante, cuando en realidad lo que lo hace prescindible es precisamente la interpretación de la Sentencia ya que, con la que se propone y se lleva al fallo, el precepto dice exactamente lo mismo que el art. 3.3.

A mi entender es evidente que esa coincidencia no existe. El art. 3.3 de la Ley general de subvenciones («Los preceptos de esta Ley serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera.»), en sí mismo, es irreprochable. El art. 3.4 a) añade algo más, la pretensión de aplicar la totalidad de los preceptos de la Ley general de subvenciones a las subvenciones «establecidas en materias cuya regulación ... básica corresponde al Estado», lo que limita las posibilidades autonómicas para regular las subvenciones en las materias de su competencia únicamente a aquellos ámbitos en los que ostenten competencias exclusivas. Es esa pretensión, la de la plena aplicación de la norma en los casos en los que el Estado ostente competencias básicas, la que contradice abiertamente la doctrina constitucional, y, por tanto, ha de ser desechada y expulsada del ordenamiento. Sin entrar en juicios de técnica legislativa ni intentar averiguar cuáles fueron las intenciones del legislador al introducir esta previsión, lo cierto es que su tenor literal, en el que se omite cualquier referencia a la disposición final primera de la norma, permite concluir que el precepto, en su pretensión de extender el ámbito de aplicación de la totalidad de la Ley general de subvenciones a los supuestos en los que las Comunidades

Autónomas ostentan competencias de desarrollo normativo, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

Tampoco me parece que una interpretación sistemática del precepto pueda consistir en que, sobre la base de que el precepto afirma en su encabezamiento que «Será igualmente aplicable esta Ley a las siguientes subvenciones», haya que concluir que «dicha aplicación lo será en iguales términos que lo dispuesto en el apartado 3», esto es, suplir lo que, implícitamente, se considera un olvido del legislador por no hacer referencia a la citada disposición final primera de la Ley general de subvenciones. Más bien lo que creo es que con la utilización de la expresión «Será igualmente aplicable esta Ley...», lo que el legislador hace es exactamente lo que parece, establecer supuestos de aplicación de la Ley general subvenciones distintos de los contemplados en los apartados anteriores del art. 3 y al establecerlos incurriendo, al actuar así, en inconstitucionalidad.

b) Finalmente, discrepo igualmente del enjuiciamiento del art. 6.2 que se contiene en el fundamento jurídico 9 C). Allí la Sentencia toma una doctrina sectorial, la de la STC 79/1992, de 28 de mayo, elaborada en relación con unas concretas ayudas en un específico sector económico, como la agricultura y ganadería, y la convierte en la doctrina general en la materia sin explicar sus relaciones, si las hay, con la doctrina de la supletoriedad del derecho estatal de las conocidas SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo.

Las razones que aporta la Sentencia consisten, además de la cita del fundamento jurídico 3 de la STC 79/1992, en afirmar, lisa y llanamente, que «la aplicación de “los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta Ley” persigue garantizar la efectividad del Derecho de la Unión Europea en caso de pasividad de las Comunidades Autónomas».

No creo que esa sea la finalidad de la norma, que no traspone por sí misma norma comunitaria alguna, sino que se limita a establecer un orden de prelación de fuentes sobre aspectos instrumentales y parciales de las subvención (los procedimientos de concesión y control), cuestión muy distinta de la garantía de la efectividad de las norma europeas. Estimo, por eso, que la STC 79/1992 se refería a un caso distinto del que ahora se examina. Allí se trataba de la posibilidad de que las normas estatales preexistentes pudieran tener valor supletorio en ausencia de norma autonómica de trasposición o de desarrollo normativo del derecho comunitario, de modo que la actividad legislativa o reglamentaria autonómica posterior desplaza dicha norma estatal, relativa a la misma materia. Sin embargo la supletoriedad que ahora se proclama es la de una regulación general, la de la Ley general de subvenciones, que se contrapone a las normas de regulación directa de las subvenciones. Obsérvese que la supletoriedad de estos procedimientos se predica respecto de «las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea» y no, por ejemplo, de la ausencia de normas autonómicas aplicables. Es decir, el propio precepto legal presupone –a diferencia del caso de la STC 79/1992– que ya existen normas nacionales de desarrollo o trasposición de la normativa comunitaria y lo que dice es que, caso de existir lagunas en ellas en los aspectos relativos a los procedimientos de concesión y control, dichas lagunas van a ser colmadas aplicando lo previsto en la Ley general de subvenciones. Eso implica extender la aplicación, bien que con carácter supletorio, de la totalidad de los títulos primero y tercero de la Ley general de subvenciones a todas las subvenciones, total o parcialmente financiadas con fondos comunitarios y con independencia de cuál sea la competencia estatal que se relacione con la materia a la que las subvenciones se refieran.

Y en ese sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a cuatro de junio de dos mil trece.–Luis Ortega Álvarez.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Encarnación Roca Trías.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Firmado y rubricado.