
Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas

Germán Fernández Farreres

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

1. Planteamiento de la cuestión
2. Las entidades locales como beneficiarias de subvenciones: criterios de ordenación
3. La intervención de las entidades locales en el desarrollo de la actividad subvencional autonómica cuando la misma incide en ámbitos competenciales en los que tienen atribuido el ejercicio de potestades propias

1. Planteamiento de la cuestión

Tiene por objeto el presente trabajo analizar la incidencia en la autonomía local de la actividad de fomento que desarrollan las comunidades autónomas mediante el otorgamiento de subvenciones, y, a resultas de ello, las garantías que en defensa de las entidades locales deben observarse.

Para un adecuado desarrollo del análisis, es preciso diferenciar los dos siguientes supuestos, formulados ahora genéricamente: de una parte, los supuestos en los que las entidades locales aparecen como beneficiarias de subvenciones establecidas y otorgadas por las comunidades autónomas; y de otra, aquellos en los que son personas privadas (simples particulares) los destinatarios de tales subvenciones, las cuales, sin embargo, se proyectan e inciden en actividades sobre las que también las entidades locales ostentan competencias.

También como punto de partida, debe precisarse que se ha generalizado la utilización de un concepto amplio de subvención que, por ello mismo, engloba supuestos distintos que conviene diferenciar, dadas sus diferentes consecuencias y efectos jurídicos.

En realidad, el concepto legal de subvención es mucho más estricto que el que con frecuencia suele utilizarse. Con arreglo a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (en adelante, LGS), no pueden calificarse como subvenciones las entregas dinerarias a fondo perdido que no tengan un carácter afectado, vinculándose la entrega, por tanto, a

la realización de una determinada actividad o, si se quiere, dando a la suma percibida el concreto y específico destino fijado por el ente otorgante. Resulta impropio (y equívoco), en consecuencia, hablar de “subvenciones incondicionadas”. Aunque se haya generalizado y sea habitual esa expresión, la subvención, en sentido estricto, siempre comporta para el beneficiario un ingreso de carácter afectado. La delimitación objetiva del concepto de subvención que se contiene en el artículo 2.1 de la LGS no ofrece duda:

“Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: [...]

“b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.”

Por consiguiente, la entrega dineraria se vincula al cumplimiento de un determinado fin (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la observancia de un comportamiento), con lo que la causa que legitima el otorgamiento dinerario es la concreta afectación de la subvención, quedando el beneficiario obligado a dar cumplido destino a lo otorgado. El carácter afectado vincula jurídicamente el destino de la atribución otorgada al fin u objetivo que la justifica, lo

que se traduce en una carga jurídica que, para su plena efectividad, debe cumplir el beneficiario de la misma.¹

Este criterio de la afectación permite operar un importante deslinde entre los supuestos subsumibles en la categoría genérica de subvención, o, mejor, “ayuda pública”. Por ello, del concepto estricto de subvención han de quedar excluidas, por ejemplo, las transferencias realizadas por las administraciones territoriales a favor de sus organismos autónomos y demás entes instrumentales, por ser, sin más, un medio de financiación de la actividad que desarrollan. También, como de inmediato se verá, las efectuadas a favor de las entidades locales para la financiación de las competencias que les corresponden.

En definitiva, el carácter afectado de la entrega ayuda a distinguir unos y otros supuestos, lo que se debe reflejar en la sujeción de esas diversas transferencias dinerarias a diferentes regímenes jurídicos.

2. Las entidades locales como beneficiarias de subvenciones: criterios de ordenación

Las entidades locales pueden ser beneficiarias de subvenciones propiamente dichas, obteniendo, en consecuencia, ingresos afectados o vinculados a la realización de una concreta y determinada actividad (que es lo que justifica, precisamente, el gasto del ente que la otorga).

De la normativa vigente se deduce con claridad que beneficiarias de una subvención pueden serlo también las entidades públicas y, por tanto, las entidades locales. El artículo 2.1 de la LGS refiere la entrega dineraria a favor de “personas públicas o privadas”; también el artículo 11.3, al tratar de los beneficiarios, vuelve a reiterar la expresión “personas físicas o jurídicas, públicas o privadas”. Que las administraciones públicas pueden ser beneficiarias de subvenciones propiamente dichas se desprende inequívocamente, en fin, de la propia previsión contenida en el artículo 2.2 de la misma Ley,

que, al delimitar negativamente su ámbito de aplicación, establece lo siguiente:

“No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora.”

Quiere decirse, por tanto, que cuando la aportación dineraria tenga ese destino (financiar globalmente la actividad del ente en su ámbito propio de competencia), no estaremos en presencia de una subvención propiamente dicha sujeta a la LGS, de lo cual también puede concluirse que, no tratándose de una subvención, la transferencia o aportación dineraria no podrá tener carácter afectado. Sin embargo, no es menos cierto que, desde la perspectiva contraria, la precisión que se hace solo encuentra sentido a partir de la premisa de que las administraciones públicas y, entre ellas, las entidades locales, también pueden ser beneficiarias de subvenciones establecidas por otras administraciones.

Sucede, no obstante, que esas transferencias dinerarias afectadas (subvenciones en sentido estricto) no pueden referirse a cualquier actividad del ente administrativo receptor. En el concreto caso de las entidades locales, el fundamental principio de autonomía financiera, en conjunción con el de suficiencia financiera de sus haciendas, lo impiden, tal como se desprende inequívocamente de lo dispuesto por la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988 (en adelante, CEAL). Dada la importante función hermenéutica del referido texto para precisar el alcance de la autonomía local en nuestro sistema constitucional,² conviene recordar ahora los principios fundamentales que sanciona.

1. Para una explicación más detallada pueden verse mis trabajos: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, p. 230 y ss., y “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, en el volumen colectivo (director: G. FERNÁNDEZ FARRERES) *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson/Civitas, Madrid, 2005, p. 35 y ss.

2. Sobre esa función hermenéutica, baste remitirse a lo expuesto por M. MEDINA GUERRERO, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Serie Claves del Gobierno Local, 3, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 63 y ss.; y, asimismo, sobre otras consecuencias jurídicas de la misma CEAL, a mi trabajo “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica”, en contraposición al de J. L. REQUEJO PAGÉS, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, ambos en el volumen colectivo (coordinador: F. CAAMAÑO) *La autonomía de los entes locales en positivo*, Serie Claves del Gobierno Local, 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 39 y ss.

a) La CEAL establece, por de pronto, una clara vinculación entre los ingresos y el desempeño de las competencias asignadas a las entidades locales, al reconocerse el derecho de estas a tener recursos propios suficientes para “el ejercicio de sus competencias” (artículo 9.1). Queda sancionado, de este modo, aunque lo sea implícitamente, el principio de conexión (como regla de asignación del “poder de gasto” y del “deber de gasto” de las entidades locales), lo que se reafirma al disponer seguidamente que los recursos “deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley” (artículo 9.2), y, asimismo, al exigir que los sistemas de financiación sean de “una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real y los costes del ejercicio de sus competencias” (artículo 9.4).

De manera complementaria, el artículo 9.5 cierra la configuración del sistema asentado en el principio de conexión (interrelación entre competencias propias, gastos derivados de esas competencias y recursos propios), al establecer que deben adoptarse mecanismos de compensación a favor de las entidades locales financieramente menos capaces; unas compensaciones “destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben”, las cuales, en fin, “no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales en su propio ámbito de competencia.”

b) Pero lo que sobre todo interesa resaltar en este momento es que, en directa relación con lo que se acaba de señalar (las compensaciones no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales en su propio ámbito de competencia), la CEAL sanciona claramente la autonomía local en su vertiente de gasto. Una autonomía de gasto que redunde en el criterio de que las competencias locales han de ser financiadas a través de mecanismos que les garanticen la plena libertad de disposición sobre los recursos traspasados. En este sentido, lo que en realidad se garantiza es su derecho a disponer no solo de ingresos suficientes, sino de ingresos “incondicionados”. El inciso final del artículo 9.1 de la Carta lo señala expresamente:

“Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.”

Así pues, la financiación no puede tener carácter finalista, de manera que, en cualesquiera casos, han de poder disponer libremente de los recursos necesarios para el desempeño de sus competencias. Ello no supone, tal como ha sido advertido por la doctrina, que quede radicalmente excluida la posibilidad de que se les concedan subvenciones destinadas a una finalidad concreta; pero esas subvenciones solo se conciben “como un mecanismo de financiación de carácter excepcional, del que, además, se requiere que no constriña en demasía el margen de maniobra del ente beneficiario.”³ También de manera expresa se refiere a este fundamental aspecto el artículo 9.7 de la Carta:

“En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia.”

Hasta aquí las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local. Unas previsiones que admiten, como acabamos de ver, que las entidades locales puedan financiarse a través de subvenciones propiamente dichas (las llamadas subvenciones condicionadas), si bien se trata de una posibilidad excepcional que, dados los efectos restrictivos que despliegan respecto de la libertad que ha de presidir el ejercicio de las competencias propias, excluye su generalización. Unos efectos que el artículo 40 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LHL), reconoce abiertamente:

“1. Las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicados a atenciones distintas de aquéllas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

“2. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior, las Entidades públicas otorgantes de las subvenciones podrán verificar el destino dado a las mismas. Si tras las actuaciones de verificación resultase que las subvenciones no fueron destinadas a los fines para los que se hubieran concedido, la Entidad pública otorgante exigirá el reintegro de su importe o podrá compensarlo con otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la Entidad afectada, con independencia de las responsabilidades a que haya lugar.”

3. Entre otros, *vid.* M. MEDINA GUERRERO, *La protección constitucional...*, *op. cit.*, p. 69.

Las subvenciones, ciertamente, se contemplan en el artículo 2.1.d) de la LHL como un recurso más de las entidades locales. Sin embargo, se trata de un recurso especial y singular. Por de pronto, no presenta necesariamente carácter general para todas ellas, sino que queda circunscrito a aquellas que, con arreglo al propio régimen de la subvención prevista, accedan a la misma. Y, por otra parte, es un recurso singular, lo que justifica que pueda articularse legítimamente un mecanismo de control o tutela que, de no ser así, vulneraría la autonomía financiera local, en su vertiente de gasto. Tanto es así que en la doctrina, desde hace tiempo, se viene advirtiendo del desatino de la LHL al incluir a las subvenciones (en sentido estricto) dentro de los ingresos ordinarios y permanentes de las haciendas locales. Lo ha hecho, entre otros autores, una reputada especialista en la materia.⁴ Dice como sigue:

“Si las subvenciones responden a una política de fomento determinada y ocasional, no debieran figurar como un ingreso ordinario y permanente de la hacienda local. El artículo 40 restringe indebidamente las posibles finalidades que puedan tener las subvenciones obtenidas por los entes locales y no aporta nada al régimen general de la figura [...] Entiendo, por tanto, que, con independencia del peso histórico que tradicionalmente han tenido estos entes como beneficiarios de subvenciones, es superflua su mención como ingreso en la Ley de Haciendas Locales, salvo que si lo que se quiere es destacar que tales entes pueden recibir participaciones en los ingresos del Estado o algún otro tipo de asignaciones de la Administración central, en cuyo caso son estos términos los que deberían haberse utilizado. Si igualmente se quiere destacar que excepcionalmente las entidades locales podrán recibir subvenciones, en nuestra opinión, el precepto debiera redactarse de otro modo [...] sin necesidad de vincular la finalidad de la figura exclusivamente a las “obras y servicios” ni recordar, innecesariamente, las facultades de control de la administración concedente sino simplemente estableciendo su remisión a las normas que configuran el régimen general de la figura.”

En cualquier caso, la fórmula que debe seguirse para la financiación de las competencias locales pasa por el carácter incondicionado de los ingresos locales, garantizándose su libre disposición. Y de ahí que, más allá de los ingresos derivados de la tributación propia, la financiación basada en las aportaciones de otros

niveles de gobierno deba articularse a través de transferencias configuradas como unos recursos más de las haciendas locales, destinados genéricamente al gasto público local.

El principio de autonomía local reclama, por tanto, la dotación de ingresos incondicionados. O dicho en otros términos: dado que las competencias propias de las entidades locales están directamente conectadas con la garantía constitucional de la autonomía local, para que su ejercicio sea verdaderamente auto-responsable es preciso que dispongan libremente de los recursos necesarios para su financiación. Una regla que obliga a que la específica cantidad en la que se valoren las concretas competencias transferidas, deba sumarse indistintamente al bloque de ingresos de libre disposición, al objeto de que el ente local pueda determinar según sus propios criterios la estructura del gasto respecto de tales competencias. No otra es la exigencia resultante de la autonomía financiera local en su vertiente de gasto; una autonomía que comprende, según la jurisprudencia constitucional (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, f.j. 7, y 68/1996, de 10 de abril, f.j. 10, entre otras más),

“[...] la capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, [lo que supone que son libres no sólo] en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, [sino también] para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias.”

En parecidos términos, en la STC 104/2000, de 13 de abril, f.j. 4, se puede leer:

“Y sobre este particular, hay que comenzar diciendo que el principio de autonomía (para ‘la gestión de sus respectivos intereses’, según el artículo 136 CE) que preside la organización territorial del Estado, se configura como uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, f.j. 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, f.j. 8). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente

4. Vid. B. SESMA SÁNCHEZ, *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, p. 199-200.

les han sido encomendadas (STC 179/1985, de 19 de diciembre, f.j. 3; 63/1986, de 21 de mayo, f.j. 11; 201/1988, de 27 de octubre, f.j. 4; 96/1990, de 24 de mayo, ff.jj. 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, f.j. 6; 132/1992, de 28 de septiembre, f.j. 8; 237/1992, de 15 de diciembre, f.j. 6; 331/1993, de 12 de noviembre, ff.jj. 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, f.j. 10; 171/1996, de 30 de octubre, f.j. 5; 166/1998, de 15 de julio, f.j. 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, f.j. 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, f.j. 7; 331/1993, de 12 de noviembre, f.j. 2.B; 233/1999, de 16 de diciembre, f.j. 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, f.j. 4)."

Por lo demás, solo cuando se trate de competencias locales delegadas y de encomiendas de gestión, puede admitirse la financiación a través de dotaciones o transferencias finalistas. Dado que el ente delegante está habilitado para articular "técnicas de dirección y control de oportunidad" (artículo 7.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), nada impide, en efecto, que entre esas técnicas puedan incluirse recursos o transferencias finalistas.

Llegados a este punto, las consideraciones precedentes permiten reafirmar que la financiación de las competencias locales propias no puede descansar en transferencias o subvenciones propiamente dichas o, como se han dado en denominar, subvenciones condicionadas. Más aún: en la valoración de los costes efectivos de las competencias que se transfieren o

asignan a las entidades locales, deben tenerse también en cuenta las subvenciones dirigidas a particulares si las hubiere, tal como, sintetizando acertadamente una opinión generalizada, se ha señalado en la doctrina:⁵

"Huelga insistir en la relevancia que tiene para la salvaguardia de la autonomía el que se garantice que las subvenciones condicionadas integrarán la masa de recursos que habrá de ponerse a disposición de las entidades locales. [...] [Y es que] la no inclusión de estas subvenciones permite al nivel de gobierno que efectúa la transferencia competencial mantener un instrumento indirecto, pero muy incisivo, de penetración e influencia en unos ámbitos que, al menos teóricamente, han pasado a manos de otro."

Nuestro sistema constitucional y estatutario proscribe el establecimiento y otorgamiento de subvenciones autonómicas a favor de las entidades locales cuya finalidad sea la financiación de servicios y actividades de los que ellas son responsables, dado que tales entregas vulneran el principio de autonomía financiera local en su vertiente de gasto; un principio, por lo demás, que algunos de los nuevos estatutos de autonomía no han dudado en sancionar con absoluta claridad, de manera mucho más decidida a como lo hacían con anterioridad.⁶ Tanto es así que la aceptación de la subvención en nada cambia la cuestión. Las transferencias de recursos para la prestación de los servicios que incumben a las entidades locales han de tener carácter incondicionado (y, por tanto, no pueden ser subvenciones propiamente dichas), so pena de desconocer (y vulnerar) la garantía constitucional y estatutaria que les asiste.⁷

5. *Vid.*, una vez más, M. MEDINA GUERRERO, *La protección constitucional...*, *op. cit.*, p. 101.

6. *Vid.* los artículos 217 y ss. del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 19 de julio de 2006, y 191 y ss. del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de 19 de marzo de 2007, que dedican sendos capítulos a las haciendas locales, en una regulación mucho más detallada y completa que la preexistente. También, aunque de manera más escueta y limitada, el artículo 75.9 (en relación con los recursos de los municipios, si bien en contraste con la regulación mucho más minuciosa de los artículos 137 y 138 respecto de las haciendas de los consejos insulares) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, de 28 de febrero de 2007, y el artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Aragón, de 20 de abril de 2007. No obstante, los demás estatutos reformados apenas registran cambios significativos en esta cuestión.

7. El carácter incondicionado de los recursos que se transfieren a las entidades locales queda fuertemente remarcado en los estatutos de autonomía de Cataluña y de Andalucía. En el primero, el artículo 218.1 precisa que de las participaciones que perciban de otras administraciones "pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias"; y el artículo 219 califica, en su párrafo 1.º, al fondo de cooperación local como un fondo "de carácter incondicionado", y en los párrafos 2.º y 4.º, a los ingresos locales como "subvenciones incondicionadas". En el de Andalucía, el artículo 191.2 sanciona la autonomía presupuestaria y de gasto de las administraciones locales en la aplicación de sus recursos, "así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras administraciones"; una precisión que reitera el artículo 192.1. al referirse a la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que "se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado"; y de nuevo insiste en ese carácter incondicionado el artículo 192.5: "Los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos y en subvenciones incondicionadas estatales se percibirán a través de la Comunidad Autónoma [...]" También el artículo 114.4 del Estatuto de Aragón configura el fondo local como nutrido de asignaciones de carácter incondicionado, y lo mismo se aprecia en el artículo 75.9 del Estatuto de las Illes Balears.

A la vista del marco general expuesto, ¿cuándo, en qué supuestos y bajo qué condiciones y requisitos, podrán las comunidades autónomas canalizar subvenciones propiamente dichas a favor de las entidades locales?

Negativamente, como hemos visto, no podrán configurarse como subvenciones aquellas transferencias dinerarias destinadas a financiar los servicios de competencia propia de las entidades locales. Unas transferencias que, justamente por no ser subvenciones, no quedan sujetas a la LGS. Aunque, de manera un tanto innecesaria o superflua, así lo recuerda el artículo 2.2 de la LGS (norma, por lo demás, configurada como básica), al disponer que las aportaciones dinerarias “[...] destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias” no quedan comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley. Y, por su parte, el Reglamento de la LGS ha precisado, en su artículo 2.2, lo siguiente:

“Se entenderá por financiación global las aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración Pública o de un organismo o entidad pública dependiente de ésta”.

Es obvio que si las aportaciones tienen por finalidad financiar el ejercicio de competencias propias de las entidades locales, dado que esas aportaciones, como hemos visto, no pueden tener carácter afectado y, por tanto, no pueden calificarse como subvenciones propiamente dichas, difícilmente podrán quedar sujetas a la LGS. La exclusión no deja de ser impropia, dado que, por definición, tales aportaciones no son subvenciones. Se trata de una imprecisión que, de todas formas, no deja de apreciarse en otros supuestos que el mismo Reglamento de la LGS enumera como supuestos a los que esta no se aplicará.⁸

Es verdad, de todas formas, que la misma LGS no excluye que, aun cuando no queden sujetas a la misma, determinadas aportaciones dinerarias que tengan por beneficiarias a las entidades locales sean calificables propiamente como subvenciones *stricto sensu*. No otra cosa sucede al declarar la disposición adicional 8.^a que “las subvenciones que integran el Programa de

cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta ley.”⁹ Una precisión que reitera el artículo 2.5 del Reglamento de la Ley, puntualizando que la exclusión alcanza también a las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal (con implícita alusión, por tanto, a los planes provinciales de obras y servicios). O lo mismo cabe decir de la exclusión (artículo 2.4 del Reglamento) de las subvenciones, articuladas a través de convenios y conciertos celebrados entre administraciones públicas, que tengan por objeto la realización de los planes y programas conjuntos a que se refiere el artículo 7 de la Ley de régimen jurídico y del procedimiento administrativo común, o a través de convenios cuando las administraciones públicas que los suscriban ostenten competencias compartidas de ejecución. Y todo ello sin perjuicio de que, por el contrario, queden sujetas a la Ley las subvenciones articuladas a través de convenios de colaboración celebrados entre administraciones públicas, en los que únicamente la Administración beneficiaria ostente competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración concedente de la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre dentro del ámbito de las competencias propias de la Administración destinataria de los fondos, a no ser que la Administración beneficiaria venga obligada a realizar la actividad en virtud de ley estatal (artículo 2.3 del Reglamento).

Fácilmente se comprueba, por tanto, que la LGS no suministra un criterio que ayude a determinar positivamente cuándo, y bajo qué condiciones, las entidades locales pueden ser receptoras o beneficiarias de subvenciones. Lo que establece, sencillamente, es en qué casos y supuestos las entregas dinerarias reconducibles al concepto estricto de subvención (entrega dineraria afectada) quedan sujetas a la misma y en qué otros no. Pero nada más.

8. Tal es el caso, por ejemplo, de los convenios celebrados entre administraciones públicas que conlleven una contraprestación a cargo del beneficiario [artículo 2.4.a)], ya que quedan al margen del concepto de subvención aquellas aportaciones que conlleven contraprestación por parte del beneficiario [artículo 2.1.a) de la LGS].

9. He analizado el alcance de dicha previsión en “La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades locales y, en particular, a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios”, en *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 5, junio 2004, p. 7 y ss.

Dado el carácter excepcional de las subvenciones como medio añadido de financiación de los servicios y competencias locales (por así resultar de los principios de suficiencia financiera y de autonomía de gasto), bien puede mantenerse que esas subvenciones solo deberían considerarse ajustadas a Derecho cuando vengan a facilitar la realización de acciones conjuntas entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales que respondan a un interés común, es decir, tanto a un interés local como a un interés autonómico. Consecuentemente, en asuntos que, de manera compartida, entren en el círculo respectivo de competencias (en cada caso con el alcance que sea) de una y otras.

Algunos estatutos de autonomía, aunque no lo digan expresamente, parecen presuponerlo. Así, tanto el artículo 219.1 del Estatuto catalán, como el artículo 192.2 del Estatuto andaluz, en formulación idéntica, establecen que “adicionalmente la Generalitat [la Comunidad Autónoma] puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.” Esos programas de colaboración financiera se configuran, pues, como complementarios (adicionales) de los correspondientes fondos de cooperación local o de nivelación municipal de carácter “incondicionado” (artículos 219.1 y 192.1, respectivamente). Un carácter adicional o complementario de los programas de colaboración que apunta ya, aunque no se diga expresamente, a su excepcionalidad, lo que, por otra parte, no puede ser de otra forma, dada ahora la vinculación o sujeción de los recursos a la realización de una determinada inversión, una determinada actividad, etc. Pero, más allá de lo indicado, de las referidas previsiones estatutarias poco más se puede deducir. Será necesario, en consecuencia, que, al igual que expresamente se prevé para los fondos de cooperación y de nivelación municipal, los legisladores autonómicos (y, en particular, el legislador de régimen local, por razones obvias) procedan a fijar el marco general con arreglo al cual se desarrollen y ejecuten esos programas de colaboración financiera.

Pues bien, baste ahora decir que resulta necesario que el legislador autonómico establezca algunas reglas generales, al menos, y sin perjuicio de otros posibles contenidos, en relación con las siguientes cuestiones:

a) En primer lugar, en relación con el objeto de los programas de colaboración financiera. De acuerdo con lo que llevamos dicho, los programas de colaboración fi-

nanciera no pueden ser cauce de financiación, ni global, ni parcial, de los servicios y actividades propios de las competencias asignadas a las entidades locales, los cuales se han de financiar a través de recursos incondicionados. Principio básico este que mucho convendría que el legislador lo recordase, enunciándolo claramente.

Y, desde una perspectiva positiva, también convendría establecer que los programas no pueden referirse sino a acciones de interés conjunto de la Comunidad y de las entidades locales, lo que significa que han de versar sobre asuntos que guarden directa relación con las competencias tanto de la Comunidad como de las entidades locales. Un interés conjunto que, a pesar de su relativa indeterminación, marca un límite efectivo a su puesta en práctica cuando no pueda reconocerse ese interés conjunto y compartido, lo que así sucederá si se trata de acciones referidas a asuntos de estricto interés local y, por tanto, de estricta responsabilidad de los gobiernos locales. En este sentido, la potestad de gasto de la Comunidad Autónoma encuentra un límite claro en sus propias competencias, sin que la excepción establecida por la STC 13/1992, de 6 de febrero, en relación al Estado, y a la que más adelante me referiré, la pueda alcanzar.

b) En segundo lugar, debería regularse el procedimiento de elaboración de esos programas y la articulación técnico-jurídica de los mismos. En cuanto a su elaboración, las propias entidades locales deberían tener garantizada alguna intervención, siquiera sea por vía de informe preceptivo al correspondiente proyecto. Una intervención que, por razones prácticas y de eficacia, seguramente debería articularse a través de los órganos de representación de las entidades locales que se hayan constituido.¹⁰

c) En tercer lugar, convendría establecer, asimismo, en coherencia con el hecho de tratarse de programas de colaboración, que la materialización o concreción de los programas se llevará a cabo mediante la formalización de convenios interadministrativos entre la Administración autonómica y las entidades locales que accedan a tales programas. Convenios en los que se precisarán los objetivos y condiciones de las actuaciones programadas, correspondiendo, como regla, la ejecución íntegra de las actuaciones a las entidades locales, incluida, asimismo, la gestión y tramitación de los fondos previstos para su realización que se les transfieran por la Comunidad Autónoma.

10. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo de Gobiernos Locales (artículo 85 del Estatuto catalán) o del “órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos” (artículo 95 del Estatuto andaluz).

d) Y, en cuarto lugar, aún debería añadirse la regla de que la correspondiente Comunidad Autónoma no podrá establecer subvenciones a favor exclusivamente de entidades locales que no se articulen a través de programas de colaboración financiera, siempre con sujeción a las reglas indicadas.

Esta ordenación jurídica de la actividad subvencional de las comunidades autónomas en relación a las entidades locales, tal vez pudiera parecer excesivamente rígida. Se trata, sin embargo, de una ordenación, constitucional y estatutariamente, no solo conveniente, sino obligada. La efectiva garantía de la autonomía local obliga a adoptar medidas que prevengan un hipotético uso inadecuado o indebido de la potestad de gasto autonómica en relación a las entidades locales, financieramente mucho más débiles, lo que no es óbice, naturalmente, para que, ante situaciones excepcionales, también pudieran adoptarse medidas de excepción, aunque siempre con la oportuna intervención del legislador.

3. La intervención de las entidades locales en el desarrollo de la actividad subvencional autonómica cuando la misma incide en ámbitos competenciales en los que tienen atribuido el ejercicio de potestades propias

El desenvolvimiento de la actividad de la Comunidad Autónoma mediante el establecimiento y otorgamiento de subvenciones a favor de particulares debe tener en cuenta y respetar las competencias de las entidades locales en los ámbitos materiales en los que, dada su finalidad, tales subvenciones vayan a incidir. Se trata de una exigencia directamente derivada de la propia naturaleza de la potestad subvencional.

Aunque lo sea por relación al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, la jurisprudencia constitucional ha establecido una doctrina clara y taxativa acerca de las subvenciones como instrumento de intervención pública. Una doctrina que, sin duda alguna, también ha de observarse cuando lo que están en juego son

las competencias propias de las entidades locales. Esa doctrina, bien conocida, por lo demás,¹¹ puede resumirse de la siguiente forma:

a) No existe una competencia específica (ni del Estado, ni de las comunidades autónomas) sobre subvenciones. O dicho en otros términos, la subvención no constituye una materia competencial en nuestro bloque de constitucionalidad. Tal caracterización no aparece en los preceptos de la Constitución que proceden a una primera delimitación de competencias, ni tampoco en el articulado correlativo de los diferentes estatutos de autonomía. Las previsiones que han incorporado algunos de los nuevos estatutos de autonomía bajo la rúbrica "Actividad de Fomento" (artículos 114 del Estatuto de Cataluña; 45 del Estatuto de Andalucía; 79 del Estatuto de Aragón) confirman plenamente que la subvención no es un título competencial autónomo e independiente, superpuesto a las competencias que el ordenamiento atribuye a unos y otros entes, sino que la utilización de esta técnica de intervención pública se ha de ajustar precisamente a la distribución de competencias establecida (con arreglo, por tanto, a las potestades asignadas en la correspondiente materia). En definitiva, como ha dicho el Tribunal Constitucional en reiteradísimas ocasiones (STC 144/1985, de 25 de octubre, f.j. 4, con cita expresa de la STC 39/1982, de 30 de junio, ff.jj. 5 y 10),

"la subvención no es concepto que delimite competencias, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma."

Una caracterización, ha de añadirse, que alcanza por igual a las subvenciones estatales (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, f.j. 15; 133/1992, de 2 de octubre, f.j. 5; 237/1992, de 15 de diciembre, f.j. 9; 59/1995, de 17 de marzo, f.j. 2; 148/1998, de 10 de julio, f.j. 6; 242/1999, de 21 de diciembre, f.j. 6, etc.) y a las autonómicas (por todas, SSTC 149/1985, de 5 de noviembre, f.j. 5 *in fine* y 360/1993, de 3 de diciembre, f.j. 3), sin que medie razón alguna para que así no sea

b) Si la actividad subvencional de la Comunidad Autónoma no puede desvincularse de las competencias que ostenta, tampoco podrá desarrollarse con desconocimiento,

11. Ha sido objeto de numerosos comentarios. Entre otros, *vid.* los de J. BELTRÁN AGUIRRE, "El sistema de subvenciones centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de febrero", *RVAP*, núm. 34 (1992), p. 43 y ss.; M. MEDINA GUERRERO, "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992", *REDC*, núm. 35 (1992), p. 155 y ss.; G. FERNÁNDEZ FARRERES, "La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *REDC*, núm. 38 (1993), p. 225 y ss.; y J. RAMALLO MASSANET, "El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial", *DA*, núm. 232-233 (1993), p. 403 y ss.

y, por tanto, al margen de las competencias asignadas a otros niveles de gobierno y administración, incluidas, claro está, las entidades locales. La misma jurisprudencia constitucional ha establecido, sin excepción ninguna, que el ejercicio por el Estado y las comunidades autónomas de competencias anejas al gasto o a la subvención, solo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, dispongan precisamente de esas competencias con arreglo a la Constitución y los estatutos de autonomía.

Esa vinculación estricta entre competencias y gasto (en cierto modo, manifestación también del principio de conexión, antes referido) únicamente ha quedado matizada en el caso del Estado. En la STC 13/1992, de 6 de febrero, f.j. 7, sobre la base de lo que denomina “señorío del Estado sobre su presupuesto”, ha reconocido un apoderamiento estatal ajeno a las reglas de reparto competencial:

“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) [...] Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica.”

Por si quedase alguna duda, en el mismo f.j. 7 se insiste en el mismo sentido:

“Es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos.”

Sin embargo, nada de esto sucede con las comunidades autónomas, que quedan más estrechamente constreñidas. La misma STC 13/1992, de 6 de febrero, f.j. 7, lo advierte expresamente:

“[...] la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA).”

Por tanto, queda meridianamente claro que las comunidades autónomas solo pueden ejercer válidamen-

te su autonomía financiera de gasto en conexión con sus títulos competenciales, tal como lo expresa con absoluta rotundidad la STC 95/2001, de 5 de abril, f.j. 3:

“[...] las Comunidades Autónomas no pueden ‘financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía’ (STC 14/1989, de 26 de enero, f.j. 2; en el mismo sentido, la STC 13/1992, f.j. 4) Sin perjuicio, pues, de la discrecionalidad al fijar su destino y orientación, su cuantificación y distribución (entre otras, SSTC 68/1996, de 4 de abril, y 128/1999, de 1 de julio), la potestad de gasto autonómica no podrá ejercerse sino respecto de actividades en las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre y 13/1992, de 6 de febrero), pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio).”

Con arreglo a la referida doctrina, si no se pueden establecer subvenciones en los sectores materiales en los que no se ostentan competencias, cuando legítimamente pueda hacerse tampoco será posible configurar y desarrollar la correspondiente actividad subvencional desconociendo o al margen de aquellas otras que, en su caso, sobre las mismas materias correspondan a otros entes. Se trata de una exigencia fundamental, puesta de relieve de manera continua y sistemática por la jurisprudencia constitucional, que trae causa, una vez más, del hecho de que la subvención no es título competencial y, por tanto, debe estarse al reparto de competencias en la materia a la que, en cada caso, sea reconducible.

Aunque el Tribunal Constitucional lo ha afirmado con ocasión de subvenciones estatales, atendiendo al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, ninguna razón concurre para que no deba mantenerse lo mismo cuando se trate de subvenciones autonómicas que inciden en ámbitos en los que las entidades locales ostentan competencias propias y, por tanto, determinadas potestades. El hecho de que el mecanismo de asignación de competencias a las entidades locales difiera del sistema con arreglo al cual se distribuyen las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, no permite desconocer el fundamento mismo de la doctrina expuesta. De manera que, a lo sumo, las diferencias existentes, obligarán a matizar o a no poder precisar del mismo modo, anticipadamente y con carácter general, los criterios determinantes de la

concreción de las funciones que, respecto de tales subvenciones, habrá que reconocerles. Sin embargo, que haya que matizar no significa que quede arrumbada la exigencia de que, por razón de la propia naturaleza de la subvención, su establecimiento y otorgamiento debe realizarse con sujeción tanto a las propias competencias, como a las competencias ajenas.

Es de sobra conocido, por otra parte, que la STC 13/1992, de 6 de febrero, f.j. 8, concretó las funciones que corresponden a las comunidades autónomas respecto de las subvenciones previstas por el Estado, cuando estas son reconducibles a materias en las que ostentan competencias. De ahí los cuatro supuestos a los que se refiere la sentencia, según la subvención incida en ámbitos materiales de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas, en ámbitos en los que la potestad normativa se comparte con el Estado, o, en fin, en ámbitos en los que la competencia autonómica se circunscribe al ejercicio de potestades ejecutivas; todo ello sin perjuicio de un supuesto más de carácter excepcional, relativo a los casos en los que, a pesar de las competencias autonómicas, la subvención no es susceptible de "territorializarse". No estará de más recordar la sistematización de esos supuestos en los propios términos de la sentencia:

"Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que puedan subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

"a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades

Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

"b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijan criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

"c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

"d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo

es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.”

Así pues, salvo en los casos en los que el gasto subvencional se refiera a una materia de la competencia exclusiva del Estado, en todos los demás la competencia para su gestión corresponderá a las comunidades autónomas. Además, cuando su competencia no se extienda a la potestad normativa en su integridad, quedando ceñida al establecimiento de las bases o normas básicas de la materia, el Estado ni siquiera podrá definir o especificar por completo los objetivos y condiciones de la subvención, correspondiendo a las comunidades autónomas su concreción. Y, desde luego, cuando no disponga de competencia alguna, más allá de ese destino genérico, el conjunto de potestades normativas y ejecutivas serán de titularidad autonómica. Todo ello a salvo de la excepción de que la subvención no sea “territorializable”, cuestión a la que más adelante me referiré.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido asumida por el legislador estatutario, buscando con ello dotar a su contenido de una eficacia reforzada. Como ya he anticipado, tal es el caso de los artículos 114 del Estatuto de Cataluña, 45.2 del Estatuto de Andalucía y 79.2 del Estatuto de Aragón (artículo 79), todos ellos con la misma redacción, aunque estructurada de forma distinta. La de los dos últimos es la siguiente:

“En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda

la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. En las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye la tramitación y concesión.”

Nada se ha previsto, sin embargo, en relación a las competencias de las entidades locales afectadas por subvenciones autonómicas, lo que no deja de ser lógico. Ahora bien, al igual que en nada habría cambiado la cuestión (dada la consolidación y firme asentamiento de la jurisprudencia constitucional expuesta) por no haberse incorporado a los estatutos semejantes previsiones, por la misma razón el silencio estatutario en forma alguna puede significar que la Comunidad Autónoma no deba ajustar su actividad subvencional a las competencias propias de las entidades locales.

Llegados a este punto, resta indicar que dentro de la actividad subvencional hay que distinguir entre la fijación de los objetivos y condiciones de las subvenciones, de una parte, y la gestión de las mismas, de otra. La propia regulación –de carácter básicamente procedimental– establecida por la LGS ayuda a diferenciar con claridad entre el establecimiento o previsión de subvenciones (lo que conlleva fijar las condiciones y requisitos para su otorgamiento, concretados en las correspondientes bases reguladoras) y el otorgamiento, tramitación y gestión de las mismas (procedimientos de carácter presupuestario, incluyendo el pago, de justificación y comprobación del empleo dado a lo percibido, de reintegro por incumplimiento, de control financiero, y de carácter sancionador por la comisión de las infracciones legalmente tipificadas). De manera que, como regla, la intervención de unas u otras instancias administrativas y su alcance en cada una de esas fases y trámites dependerá de las competencias que ostenten en la materia a la que se vincule la correspondiente subvención.

Ese reparto de funciones, ciertamente, en el caso de las subvenciones estatales resulta más sencillo de establecer, dada la tipología de supuestos sobre los que se asienta la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (básicamente, competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas, cuyo concreto alcance, atendiendo a las potestades que comprenden, también ha quedado fijado, aunque con ligeras diferencias, en algunos de los estatutos de autonomía reformados).¹² Un reparto que, sin embargo, en el caso de las subvenciones autonómicas, no puede trazarse en los mismos

12. *Vid.* artículos 110 a 112 del Estatuto de Cataluña, 42 del Estatuto de Andalucía, y 71, 75 y 77 del Estatuto de Aragón.

términos, dada la configuración constitucional y estatutaria de las competencias y potestades propias de los municipios y demás entidades locales.

No obstante, el reforzamiento de la autonomía local a través de la garantía estatutaria de un núcleo de competencias que necesariamente han de corresponder a los municipios,¹³ permite afirmar que, en las materias en las que ostentan potestades y ejercitan las correspondientes funciones, la actividad subvencional de las comunidades autónomas obligadamente deberá tener en cuenta esas potestades y funciones (competencias, en definitiva), adecuándose a las mismas. Dependerá, desde luego, de cómo las haya concretado el legislador en cada materia para que, en función de cuáles sean, la intervención municipal en la actividad subvencional autonómica sea más o menos intensa.

Caso por caso, a la vista de la actividad que se proyecte, habrá que determinar, pues, si se les debe reconocer la potestad de complementar, concretando o especificando, los objetivos, condiciones y requisitos de acceso a la subvención (en suma, interviniendo en la fase de regulación) o si, por ser de menor alcance sus competencias, su intervención ha de quedar ceñida a la fase de gestión, con señalamiento de las funciones concretas que les corresponden. Todo ello no ha de ser obstáculo, de todas formas, para que el legislador autonómico y, más en concreto, el legislador de régimen local, pueda y deba sancionar, con carácter general, la regla expuesta, como garantía de la titularidad de las competencias locales. Más en concreto, la regla de que cuando la Comunidad Autónoma prevea, con fines de fomento, el otorgamiento de subvenciones a particulares, y esas subvenciones incidan en ámbitos materiales en los que las entidades locales tengan atribuidas competencias, deberán reconocérseles las facultades precisas para que, según los casos, puedan especificar y complementar los objetivos, condiciones y requisitos de otorgamiento, así como para proceder a la ejecución y gestión de las mismas.

Por último, no debería descartarse que, como excepción, puedan concurrir algunas de las circunstancias que la propia jurisprudencia constitucional ha señalado como justificativas del mantenimiento de la gestión centralizada de las subvenciones a cargo del ente que las establece. La gestión centralizada, ha di-

cho el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones, solo es constitucionalmente admisible "cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos" (entre otras, SSTC 201/1988, de 27 de octubre, f.j. 2 y 75/1989, de 24 de abril, f.j. 5), debiendo tenerse en cuenta que "la procedencia de esa gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate" [STC 213/1994, de 14 de julio, f.j. 4 b).3, que resume la doctrina constitucional al respecto].

De este modo, cuando el gasto se destine al desarrollo de acciones de fomento, mediante el otorgamiento de subvenciones a particulares, los criterios de reparto de funciones pueden verse alterados si los fondos no son susceptibles de ser distribuidos previamente entre las comunidades autónomas.

Es de gran trascendencia, por tanto, la determinación del carácter territorializable o no de la subvención, ya que termina por alterar el reparto de potestades y funciones. Por eso, y sin perjuicio, en última instancia, del control judicial, los referidos estatutos de autonomía¹⁴ han previsto lo siguiente:

"La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación."

Sería conveniente, pues, observar la misma pauta, de manera que la señalada regla general pudiera acompañarse de la cautela de que, cuando la Comunidad Autónoma estime que la intervención de las entidades locales en la actividad subvencional proyectada resulte incompatible con el aseguramiento de su plena efectividad, deberá justificarlo adecuadamente, previo informe, en todo caso, del órgano de representación de dichas entidades. Quedaría así completada una regulación mínima, pero imprescindible, de la actividad subvencional de las comunidades autónomas en atención a las competencias locales. Una regulación que, sin perjuicio de ulteriores desarrollos legislativos, reforzaría la garantía de la autonomía local, en coherencia con la dirección a la que apuntan los nuevos estatutos de autonomía. ■

13. Esa opción claramente se constata en los nuevos estatutos de autonomía de Cataluña (artículo 84) y de Andalucía (artículos 60 y 92).

14. *Vid.* los artículos 114.5 del Estatuto de Cataluña, 45.3 del Estatuto de Andalucía y 79.3 del Estatuto de Aragón.