

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Vint anys de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (part I)

26-10-2023

Ens trobem a les portes del vintè aniversari de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), que va ser publicada al BOE núm. 276, de 18 de novembre de 2003, i va entrar en vigor tres mesos després de la publicació, amb un termini d'un any per aprovar un reglament general d'aplicació de la llei. Ja inicialment no es va aprovar el desenvolupament de la llei fins a la promulgació del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, publicat al BOE núm. 176, de 25 de juliol de 2006, amb entrada en vigor als tres mesos de la publicació. Inicialment el desenvolupament reglamentari va patir un retard superior a l'any sobre el que marcava la llei.

La necessitat de la llei i fixació del seu àmbit d'aplicació

Com va indicar el Consell d'Estat al Dictamen de 26 de juny del 2003 sobre la LGS, aquesta llei neix per la necessitat –propugnada pel Tribunal de Comptes i un sector creixent de la doctrina– de dotar aquest important àmbit d'activitat administrativa d'un règim jurídic propi i específic que permeti superar les insuficiències del que substitueix i inclogui instruments i procediments que assegurin una gestió adequada i un control eficaç de les subvencions.

D'altra banda, la LGS és un instrument legislatiu de regulació d'una tècnica general d'intervenció administrativa que ha penetrat de manera rellevant en l'àmbit de totes les administracions públiques. L'interès públic demana un tractament homogeni de la relació jurídica subvencional en les diferents administracions públiques. Així l'exposició de motius assenyala que l'ordenació d'un règim jurídic comú en la relació subvencional constitueix una finalitat nuclear que s'inspira directament en l'article 149.1.18.a de la Constitució espanyola, segons el qual l'Estat té la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i sobre el procediment administratiu comú.

El màxim òrgan consultiu estatal recorda que la LGS és un instrument legislatiu de regulació d'una tècnica general d'intervenció administrativa (la de foment) que ha penetrat de manera rellevant en l'àmbit de totes les administracions públiques.

Una extensió tan àmplia del concepte bàsic sobre les subvencions, i que precisament per aquesta condició les comunitats autònomes no poden modificar, no es podia passar per alt. Concretament el Parlament de Catalunya i el Govern d'Aragó van interposar recursos davant del Tribunal Constitucional (TC), resolts desfavorablement a les seves pretensions (sentències 130/2013 i 135/2013). La doctrina del TC entén que l'activitat subvencional autonòmica està subjecta a la normativa estatal de caràcter bàsic. L'article 3.3 de la LGS preveu que els seus preceptes han de ser aplicables a l'activitat subvencionadora de les administracions de les comunitats autònomes, així com als organismes públics i a les entitats de dret públic restants amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents d'aquestes, atès que la subvenció comporta una relació entre l'Administració i els ciutadans, en la qual cal garantir un tractament comú a tot el territori de l'Estat a través d'unes prescripcions bàsiques.

La jurisprudència del TC fa possible que la legislació estatal bàsica delimiti, en gran mesura, l'àmbit competencial de desenvolupament de les comunitats autònomes en els diferents sectors materials. Des de la Sentència 69/1988 es manté el concepte material bàsic com a element substancial de la doctrina del TC.

Així doncs, aquestes sentències han permès a les comunitats autònomes portar a terme un destacable esforç de desenvolupament de la LGS. Amb uns casos amb lleis *ad hoc*, en d'altres amb lleis sobre aspectes més amplis, i per la via del decret o l'ordre, segons la matèria (TRLFPC, Ordre ECO 172/2015, etc.).

Podem recordar que, fins i tot abans de la promulgació de la LGS, la Generalitat de Catalunya disposava de tres normes avançades sobre aquesta matèria:

- Decret 458/1981, de 18 de desembre, de regulació de la concessió de les subvencions previstes al capítol IV de les diverses seccions del pressupost de la Generalitat de Catalunya.
- Llei de pressupostos de la Generalitat per al 1997 (articles 11 i 12 sobre el règim de concessió i seguiment de les subvencions).
- Ordre d'1 d'octubre de 1997, sobre tramitació, justificació i control d'ajuts i de subvencions, un veritable reglament que ha estat en vigor fins a l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de subvencions, amb l'actualització posterior.

Lògicament, quasi cada exercici s'han anat ajustant les disposicions sobre subvencions i ajuts contingudes al TRLFPC.

El Consell d'Estat, el 2003, va fer esment de dues mancances al text de la LGS sotmès al seu informe preceptiu:

- a) Considera clarament insuficient la participació de les comunitats autònomes en la tramitació d'un avantprojecte de llei que té vocació de legislació bàsica i que, en conseqüència, afectaria directament la regulació i l'exercici de les competències autonòmiques en aquesta matèria.
- b) També mereix una valoració negativa el fet que tampoc hi hagi hagut participació dels particulars en la tramitació de l'avantprojecte, com hagués estat convenient en coherència amb l'article 105 de la Constitució.

El Consell conclou que assegurar la participació de les comunitats autònomes i d'algunes entitats representatives de sectors afectats hauria enriquit, sens dubte, l'expedient amb les seves aportacions, i podria haver tingut un eventual efecte preventiu de la litigiositat en aquesta

matèria.

El temps ha donat la raó a bona part d'aquestes consideracions.

Una norma filla del seu moment històric

La LGS, com qualsevol norma, està vehiculada al seu espai temporal per més que tingui una voluntat de durada indefinida.

Com indica l'exposició de motius de la Llei, “La política pressupostària actual està orientada pels criteris d'estabilitat i creixement econòmic pactats pels països de la Unió Europea, que, a més, a Espanya han trobat l'expressió normativa en les lleis d'estabilitat pressupostària. Aquesta orientació de la política pressupostària ha seguit un procés de consolidació dels comptes públics fins a l'eliminació del dèficit públic i es proposa mantenir, d'ara endavant, l'equilibri pressupostari”.

Les tres lleis essencials per implementar l'estabilitat pressupostària, d'aquell mateix any, van ser:

- Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària.
- Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.
- Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

Totes aquestes lleis van ser promulgades per fer efectiu el paradigma de l'estabilitat i el creixement econòmic. No hem d'oblidar que la interiorització per part de les administracions d'aquests conceptes va conduir el 2011 a la reforma de l'article 135 de la CE.

Com indica l'exposició de motius de la reforma constitucional, aquesta té per objectiu principal possibilitar el compliment dels compromisos assumits per Espanya en integrar-se a la Unió Econòmica i Monetària Europea, un marc en el qual “[...] l'estabilitat pressupostària adquireix un valor estructural i condicionant de la capacitat d'actuació financera i pressupostària de les administracions públiques [...]”. Per tant, l'estabilitat pressupostària es considera essencial per al manteniment i desenvolupament de l'Estat social, a la qual s'atorga el màxim nivell normatiu possible dins del nostre ordenament jurídic.

El legislador va intentar que restessin sota control els inflats dèficits públics de les administracions espanyoles d'aquell moment, a causa de la greu situació de crisi econòmica i a la pertinença d'Espanya a la moneda única. Al marge d'explicacions teòriques, la veritat és que a tot el món occidental, i especialment a la Unió Europea, l'exigència de prestar nous serveis públics i millorar els ja existents ha comportat un increment constant de la despesa pública.

Aquestes afirmacions de fa vint anys s'assemblen a les actuals arran de la crisi de la COVID-19. Precisament aquesta situació ha permès la suspensió temporal d'alguns dels efectes de la reforma de l'article 135 de la CE, que estableix un principi d'actuació de totes les administracions públiques en les seves actuacions, l'estabilitat pressupostària, al mateix temps que admet l'existència d'un dèficit estructural de l'Estat i les comunitats autònomes, que en cap cas podrà superar els marges establerts per la Unió Europea. Una prohibició de rang constitucional.



Ignasi Olivera Nàter

Formador de l'EAPC des de 1999. Llicenciat en Dret. Advocat.