

Nº 15
Tercer trimestre 2018

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 15. Junio 2018

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. David Larios Risco

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Socio Fundador de la Consultoría en Contratación Pública Jaime Pintos.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo. Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción 9

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LOS SUPUESTOS DE COOPERACIÓN VERTICAL COMO EXCEPCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: LOS ENCARGOS A LOS MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.

D^a Beatriz Montes Sebastián 15

LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE SUBVENCIONES DE CASTILLA-LA MANCHA POR EL DECRETO 49/2018, DE 10 DE JULIO: UN ANÁLISIS CRÍTICO.

D. Carlos María Rodríguez Sánchez 77

LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SANCIONADORA POR LAS ELECTROCUCIONES DE AVIFAUNA PROTEGIDA.

D. Salvador Moreno Soldado 113

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL AGUA Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. Antonio Maniatis 263

COMENTARIO DE LEGISLACIÓN

COMENTARIO AL REAL DECRETO-LEY 7/2018, DE 27 DE JULIO, SOBRE EL ACCESO UNIVERSAL AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.

D. Leopoldo Gómez Zamora 281

COMENTARIO DE SENTENCIA

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA Nº 268 DE 28 DE MAYO DE 2018. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. RECURSO CONTENCIOSO-ADMNISTRATIVO núm.: 598/2016. APLICACIÓN NO AUTOMÁTICA DE UN COEFICIENTE CORRECTOR EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CULTIVO (TIPO DE CAPITALIZACIÓN R2 DEL REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO).

D^a Ana María Rodríguez Martín 333

BASES DE PUBLICACIÓN363

EDITORIAL

El pasado 4 de septiembre se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y lucha contra el terrorismo, y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros con el objetivo de atraer talento a los países de la UE.

Centramos nuestra atención en uno de los aspectos de este Real Decreto-ley que modifica la Ley 10/2010 de 28 de abril de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, introduciendo un nuevo artículo 26 bis que se refiere a los Procedimientos Internos de comunicación de potenciales incumplimientos en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, es decir, introduce la obligación de implantar canales de denuncia.

Así, se exige a los sujetos obligados que establezcan procedimientos internos para que sus empleados, directivos o agentes puedan comunicar, incluso anónimamente, información relevante sobre posibles incumplimientos de esta ley, su normativa de desarrollo o las políticas y procedimientos implantados para darles cumplimiento, cometidos en el seno del sujeto obligado.

Resulta plausible que desde Europa se está impulsando la implantación de canales de denuncia como herramienta para frenar la corrupción como lo demuestra la Directiva ahora transpuesta así como el reciente anuncio (el pasado 23 de abril) de la Comisión sobre la propuesta de Directiva aprobada por el Parlamento Europeo para la protección de aquellas personas que decidan denunciar actividades ilegales o cualquier abuso de derecho.

La Directiva pretende dar protección a todas aquellas personas que dentro de una organización (pública o privada) quieran denunciar una actividad ilegal relacionada con las siguientes materias: (i) contratación pública; (ii) servicios financieros, blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo; (iii) seguridad del producto; (iv) seguridad del transporte; (v) protección del medio ambiente; (vi) seguridad nuclear; (vii) seguridad de alimentos y piensos, salud y bienestar animal; (viii) salud pública; (ix) protección del consumidor; (x) protección de la privacidad y de los datos personales, y seguridad de las redes y los sistemas de información.

También se aplica a las infracciones de las normas de competencia de la UE, las vulneraciones y el abuso de las normas relativas al impuesto sobre sociedades y el daño a los intereses financieros de la UE. La Comisión alienta a los Estados miembros a superar estas normas mínimas y a establecer normativas exhaustivas basadas en los mismos principios en materia de protección de los denunciantes de irregularidades.

Con esta Directiva la Comisión reconoce que proteger a los denunciantes de irregularidades contribuye a defender la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, y es esencial para preservar el Estado de Derecho y la democracia en Europa. Debemos

recordar que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene consagrando la denuncia de irregularidades como una forma de libertad de expresión protegida en virtud del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del que todos los países de la UE son partes.

Sin lugar a dudas, la propuesta de Directiva constituye una buena noticia para la tutela de los derechos de los ciudadanos frente a las irregularidades de las Administraciones y una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción y confirma la estela marcada.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES

**“LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE
SUBVENCIONES DE CASTILLA-LA
MANCHA POR EL DECRETO 49/2018,
DE 10 DE JULIO: UN ANÁLISIS
CRÍTICO.”**

Carlos-M^a. Rodríguez Sánchez.

Técnico Superior JCCM.

Fecha finalización: 3 de septiembre de 2018.

RESUMEN:

La reforma del Reglamento de Subvenciones de Castilla-La Mancha por el Decreto 49/2018 permite al autor de estas líneas reflexionar, en primer lugar, sobre las dificultades de entender adecuadamente un concepto como el de *“fundación de sector público”*, en cuya definición afirman sus competencias tres ordenamientos jurídicos distintos y no siempre compatibles: el de la Unión Europea, el estatal español y los autonómicos.

En segundo lugar, se pone de manifiesto la discutible adaptación que en el Decreto 49/2018 se ha hecho de la Disposición Adicional 16^a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y, por último, se citan dos ejemplos de preceptos de dicho Reglamento que, pese a haber sido modificados por el citado Decreto,

siguen presentando, a juicio del autor, contradicciones con la legislación básica estatal.

PALABRAS CLAVE:

Subvenciones públicas, entregas dinerarias sin contraprestación, fundaciones de sector público, bases, convocatoria, norma jurídica, acto administrativo y procedimiento administrativo común.

ABSTRACT

The reform of the Regulation of Public Subsidies of Castilla-La Mancha by Decree 49/2018 allows the author of these lines to reflect, first of all, on the difficulties of understanding a concept such as the "*foundation of the public sector*", in whose definition their competences are affirmed by three different legal systems that are not always compatible: those of the European Union, the Spanish State and the Autonomous Governments.

Secondly, the controversial adaptation that in Decree 49/2018 has been made of the 16th Additional Provision of Law 38/2003, of November 17, General of Public Subsidies, is commented. And, finally, two examples are cited of precepts that, despite having been modified by Decree 49/2018, continue to present, in the author's opinion, contradictions with the basic state legislation.

KEY WORDS:

Public Subsidies, cash deliveries without consideration, foundations of the public sector, bases, call, legal norm, administrative act and common administrative procedure.

SUMARIO:

I.- INTRODUCCIÓN

II.- UNA CUERSTIÓN PREVIA: EL PROBLEMA DE LA DELIMITACIÓN DE LAS FUNDACIONES DE SECTOR PÚBLICO REGIONAL EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA.

A) RAZONES PARA UNA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

B) EL DERECHO AUTONÓMICO DE CASTILLA-LA MANCHA.

III.- SUBVENCIONES Y ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN FUNDACIONALES EN EL DECRETO 49/2018.

IV.- OTRAS CUESTIONES SUSCEPTIBLES DE CRÍTICA DEL DECRETO 49/2018.

A) EL ARTÍCULO 15 RSCM.

B) EL ARTÍCULO 28.5 RSCM.

I.- INTRODUCCIÓN

La originaria regulación de las subvenciones a nivel estatal careció de un régimen jurídico diferenciado del genéricamente presupuestario y, como manifestación de lo anterior, las únicas menciones legales a las subvenciones se hicieron en el ya derogado Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria que, respecto exclusivamente a las subvenciones concedidas por la AGE, se limitaba a exigir su concesión en un régimen de publicidad, concurrencia y objetividad (art. 81), imponiendo a la administración estatal la escrupulosa exigencia al beneficiario del deber

de justificación de la aplicación de las cantidades obtenidas por éste (art. 82)¹.

Derogados los anteriores preceptos por la letra a) del número 2 de la disposición derogatoria única de la vigente Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), se abrió camino en nuestro país un régimen jurídico radicalmente distinto, en el que la legislación estatal tiene pretensiones de aplicarse con carácter básico a todas las Administraciones Públicas.

A pesar de todo – y al margen de los conflictos que un giro tan copernicano ha suscitado y seguirá suscitando con las sensibilidades de las Comunidades Autónomas por las frecuentes extralimitaciones de los títulos competenciales estatales – la entrada en vigor de la LGS, no supuso en Castilla-La Mancha un cambio de perspectiva sobre la regulación de las subvenciones con carácter autónomo en una ley especial y, por tanto, dicha regulación ha estado siempre, en esta Comunidad Autónoma, huérfana de sustantividad propia. A nivel legal, esta materia se incluyó en el capítulo IV del Título II de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha y mantuvo su ubicación de título, capítulo y artículos con la sustitución de esta norma por el actual Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de

¹ Estos preceptos fueron desarrollados por el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas. Esta norma, en coherencia con el carácter instrumental de las subvenciones, concretaba su aplicación a las subvenciones concedidas en materias que fueran de la competencia normativa estatal plena o, con independencia de este criterio, a las gestionadas total o parcialmente por la AGE o por sus entidades públicas vinculadas o dependientes.

noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, TRLHCM). A lo máximo que pudo llegarse fue a la elevación a "título" de los preceptos que, en esta norma, regulaban las subvenciones, con la reforma introducida por la Ley 9/2006, de 21 diciembre, de modificación del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones.

Este simple hecho me parece suficientemente expresivo del predominio que en la legislación de subvenciones de Castilla-La Mancha han tenido siempre las opiniones de sus órganos de fiscalización interna. Así, cuando, en fase del dictamen del anteproyecto de ley por el ya extinto Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha², se le preguntaba al entonces Interventor General –que acudió a este órgano a defender el texto de la futura Ley 9/2006– la razón por la que no se aprobaba una ley autonómica exclusivamente destinada a subvenciones como habían hecho otras Comunidades Autónomas, la contestación fue que su ubicación en la Ley de Hacienda seguía teniendo más sentido, por el matiz particularmente presupuestario y de política de gasto que tiene esta materia. Argumento cuya inanidad es evidente, pues también podría servir para justificar, por ejemplo, la no regulación separada respecto de la materia hacendística de los contratos de las administraciones públicas, que presentan mucha mayor relevancia en términos de gasto público.

En el plano legal sigue siendo prioritario, por tanto, no sólo superar ese "*pecado original*" que implica la

² Órgano en el que quien suscribe estas líneas estuvo prestando sus servicios profesionales desde los años 2002 hasta 2011 y que, por tanto, fue testigo presencial del hecho que a continuación se apunta, únicamente documentado en su memoria.

confusión de las subvenciones en el marco regulatorio de la hacienda regional, sino también suprimir de una buena vez ese engendro –contrario de forma palmaria a la legislación estatal básica– del que inicialmente se denominó “*procedimiento de evaluación individualizada*” y, en la actualidad, a partir de la reforma del artículo 75.1 TRLHCM por el apartado dos del artículo segundo de la Ley 9/2013, de 12 diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014, con la eufemística fórmula de “*procedimiento simplificado de concurrencia*”, en el que, por no seguirse para su resolución otro criterio que el de la prelación temporal de las solicitudes, en realidad se produce la exclusión radical y absoluta de toda eventual concurrencia.

El presente trabajo, sin embargo, se limitará a realizar un estudio crítico exclusivamente de la reforma que del Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre (en lo sucesivo, RSCM), ha realizado el Decreto 49/2018, de 10 de julio. Sin duda esta modificación tiene aspectos enormemente positivos que para ser honestos intelectualmente no pueden ser ignorados. Tales son los casos, por ejemplo, de la limitación de la inaceptable discrecionalidad que antes tenían los órganos convocantes para incrementar la cuantía máxima o estimada de la subvención sin necesidad de proceder a una nueva convocatoria; del incremento de la transparencia asociado al hecho de que estas modificaciones de cuantía tengan que comunicarse a la Base de Datos Nacional de Subvenciones; o, en fin, la previsión de unas Bases reguladoras tipo de aceptación voluntaria que, sin duda, agilizará la labor de los órganos gestores en el procedimiento de elaboración de las mismas, al no exigirse el informe de la Inspección

General de Servicios para el caso de que se decida respetar su contenido.

Sin embargo, entre los aspectos negativos que hemos de tratar en este trabajo apreciamos que el Decreto 49/2018 ha generado nuevas dudas interpretativas sobre la distinción entre “*subvenciones*” y “*entregas dinerarias sin contraprestación*”, particularmente en el marco de las fundaciones de sector público y, en concreto, respecto del órgano competente para el ejercicio de las funciones administrativas sobre aquéllas.

Aunque, con carácter previo, habría que reflexionar sobre el propio concepto de “*fundaciones de sector público regional*”, haciendo algunas consideraciones sobre la, a mi juicio, evidente extralimitación de las competencias estatales en que incurre el artículo 129 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), y, por otra parte, la contradicción del propio TRLHCM en la adaptación del derecho de la Unión Europea, por la necesidad de integrar en el subsector de las administraciones autonómicas el propio concepto europeo de fundaciones de sector público, coincidente por otra parte con el del citado artículo 129 LRJSP, cuya aplicación, sin embargo, ha tratado de eludir esta Comunidad Autónoma introduciendo un nuevo apartado 4 al artículo 4 TRLHCM, en la reforma operada por la Ley 7/2017, 21 diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018.

Por otro lado, creo que se ha desaprovechado la reforma para corregir lo que, en mi particular opinión, siguen siendo normas manifiestamente contrarias a la legislación básica sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas. Aludiremos en este caso a reglas como la de que, por protocolo o convenio, se pueda encomendar a una

consejería la redacción de las bases reguladoras en aquellas subvenciones en las que el crédito está repartido entre ellas (art. 15 RSCM), o el sinsentido de que, en los supuestos de terminación convencional del procedimiento, el acuerdo deba materializarse en los 15 días siguientes a la resolución de concesión (art. 28.5 RSCM). Ambos preceptos, han sido curiosamente objeto de reformas menores por el Decreto 49/2018 sin alterar el fondo de estas prescripciones, y sin que nada haya advertido tampoco el propio Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por elementales razones de espacio dejaremos para otra ocasión el comentario a los artículos 32 a 34 RSCM, que desarrollan el denominado *“procedimiento simplificado de concurrencia”*, de cuya incompatibilidad con la LGS ya hemos hablado. Y, en fin, tampoco nos detendremos en el hecho de que pervivan en el RSCM reglas procedimentales excesivamente complejas que el Decreto 49/2018 ni siquiera ha cuestionado, en las que, trámites que parecen más propios de un particular tipo de subvenciones, se extienden indebidamente al procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, en contra pues de los principios de necesidad, eficacia o proporcionalidad que han de presidir toda buena regulación. Pues, aunque, la STC 55/2018, de 24 de mayo, deje sin efecto los principios de aquélla contenidos en el artículo 129 LPACAP en tanto pretenden extenderse a los gobiernos autonómicos³, parece que su necesaria

³ Aunque esta sentencia declara contrario al principio constitucional de distribución de competencias la mayor parte del artículo 129 LPACAP, en tanto pretende aplicarse también a los gobiernos autonómicos, lo considera vigente para el gobierno estatal, y así en su FJ 7 b) se dice literalmente: *“Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no*

observancia por el gobierno central debe repercutir también en la labor normativa de los gobiernos autonómicos, aunque sólo sea por la vía de la supletoriedad. En cualquier caso, los criterios del artículo 129 LPACAP deberían ser simplemente respetados en virtud del principio más humano del sentido común que, a la vista del panorama normativo más reciente, parece resultar hoy el menos común de los sentidos⁴.

II.- UNA CUERSTIÓN PREVIA: EL PROBLEMA DE LA DELIMITACIÓN DE LAS FUNDACIONES DE SECTOR PÚBLICO REGIONAL EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA.

ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas...".

⁴ El grado de despropósito e intemperancia alarmante al que estamos llegando en el plano normativo puede comprobarse en la Ley aragonesa nº 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, en cuya DF 1ª se insta a la Diputación General de Aragón a dirigirse al Gobierno español "... para que este derogue formalmente el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707, que, dictado por el derecho de conquista, supuso la abolición de los fueros y libertades de que gozaba Aragón antes de Felipe V". Y continuando con ese inalterable mantra, establece la entrada en vigor de la "norma" en su DF 4ª: "... el día 29 de junio de 2018, fecha en la que se cumplen trescientos once años desde la aprobación del primer Decreto de Nueva Planta que abolió, por derecho de conquista, el Derecho público y las instituciones propias del Reino de Aragón". Con este sentimiento de algunas Comunidades Autónomas de haber sido conquistadas, no parece vislumbrarse el mejor futuro al vigente Estado autonómico.

A) RAZONES PARA UNA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

Aunque supere el marco de la crítica al Decreto 49/2018, es conveniente detenerse un momento en las dificultades que la legislación vigente nos impone para la delimitación de un concepto como el de “*fundación de sector público regional*” que no está ni mucho menos claro en el ordenamiento jurídico de Castilla-La Mancha. Y todo ello, porque el citado concepto ha sido reformulado de manera sorpresiva y sorprendente por el artículo 129.2 LRJSP que, con carácter básico, dispone ⁵:

“De acuerdo con los siguientes criterios, ordenados por prioridad en su aplicación, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, la fundación del sector público quedará adscrita, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración Pública que:

- a) Disponga de mayoría de patronos.*
- b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.*
- c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.*
- d) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del patronato.*

⁵ El carácter básico se deriva de la Disposición final decimocuarta, apartado 2, letra c) LRJSP, donde los únicos preceptos del capítulo VII del Título II que no se consideran básicos en materia de fundaciones son los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136.

e) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por la fundación, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.

f) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial”

Se trata de un precepto que, sin embargo, se me antoja de dudosa constitucionalidad. Desde el punto de vista de las fundaciones – que carecen de la condición de administraciones públicas en la propia LRJSP – la prescripción contenida en el artículo 129.2 LRJSP nunca podría resultar amparada por el título competencial del artículo 149.1.18ª sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Y si busca ampararse por la vía de unificar la administración de adscripción, habrá que reconocer que, forzosamente, las Comunidades Autónomas se quedan sin margen regulatorio alguno en un título competencial que ya ha sido asumido como exclusivo en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en el que, además, no pueden entenderse comprendidas sino funciones de derecho público, ya que las relaciones fundacionales de derecho privado resultan de competencia exclusiva estatal, en virtud del título competencial exclusivo del artículo 149.1. 8ª CE⁶.

⁶ Así el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71, nº 40, reconoce a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre “Asociaciones y fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial, deportivo y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón”. En el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, su artículo 31.1.25ª, reconoce a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha competencia exclusiva sobre “Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma”.

Hay razones de derecho europeo, no obstante, para que el Estado intente imponer a las Comunidades Autónomas criterios unánimes de adscripción de las fundaciones a sus respectivos sectores públicos. En concreto, desde el punto de vista de las cuentas públicas que es donde se ve la influencia y relevancia del Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (en lo sucesivo, SEC 2010).

El SEC 2010 en su Anexo A I.34 clasifica las entidades económicas en cinco sectores institucionales: a) hogares; b) administraciones públicas; c) sociedades (financieras y sociedades no financieras); d) instituciones sin fines de lucro (ISFL) y e) el resto del mundo.

Para lo que aquí importa, la inclusión de una unidad económica en el sector administraciones públicas determina que sus resultados económicos computen a efectos de deuda y déficit en el conjunto de la administración pública en cuestión, lo cual tiene una gran relevancia, entre otras cosas para el control que deben hacer las instituciones europeas sobre las medidas presupuestarias de los diversos Estados miembros.

Pues bien, el SEC 2010, cuando en el Anexo A, capítulo 20, regula las cuentas de las Administraciones Públicas, dispone en el apartado 20.13 que las ISFL controladas por las administraciones públicas son unidades del sector, en su consideración de productores no de mercado. Pero lo importante es que se considera que una Administración tiene el control de una ISFL (Anexo A, capítulo 20.15):

“...cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma. La intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad resulta irrelevante para decidir si las administraciones públicas tienen el control de una unidad individual. Para determinar si una ISFL está controlada por las administraciones públicas, deben tenerse en cuenta los cinco indicadores de control siguientes:

- a) nombramiento de responsables;*
- b) otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL;*
- c) acuerdos contractuales;*
- d) grado de financiación;*
- e) exposición al riesgo.*

Un solo indicador puede ser suficiente para determinar si existe el control, pero si una ISFL que está financiada principalmente por las administraciones públicas mantiene la capacidad para definir su política o programa en una medida significativa siguiendo las líneas mencionadas en los demás indicadores, entonces no se consideraría controlada por las administraciones públicas. En la mayoría de los casos, una serie de indicadores conjuntamente señalan el control. (...).”

Parece, por tanto, que los criterios de adscripción establecidos en el artículo 129.2 LRJSP no son sino transposición de los exigidos por la normativa europea y que anteriormente se han expuesto.

Ahora bien, esto no puede significar, en mi opinión, que el legislador estatal pudiera haber actuado al amparo de

algún otro de los títulos competenciales expresamente previstos en el apartado 1 de la Disposición final 14ª LRJSP (que son el del artículo 149.1.13ª CE, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, o el del artículo 149.1 14 CE, sobre hacienda pública general).

En efecto, la reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, ha puesto coto a la interpretación extensiva de estos títulos competenciales estatales, si bien en referencia a idénticos títulos esgrimidos por el Estado en la Disposición Final 1ª LPACAC, cuando al considerar la viabilidad de la adhesión voluntaria de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos del Estado prevista en la DA 2ª LPACAC, el Alto Tribunal advierte la inanidad de estos títulos sobre el que específicamente ha de considerarse que ampara la regulación básica estatal (es decir, el 149.1.18ª CE).

Así, respecto del título competencial del artículo 149.1.13ª CE dice el Tribunal Constitucional:

“... a) El artículo 149.1.13 CE, respecto del que hay que evitar «una lectura excesivamente amplia» que pudiera «constreñir de contenido o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas» [por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 2 c)], «tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas» [STC 41/2016, FJ 3 c)]...

En aplicación de esta doctrina, hemos descartado la entrada en juego del artículo 149.1.13 CE al examinar

regulaciones orientadas a estos fines, por lo general en respuesta a la crisis económica...⁷.

Y, por su parte, respecto del artículo 149.1.14 CE, subraya el citado órgano:

“... b) La materia «hacienda general» (art. 149.1.14 CE) abarca las relaciones entre las distintas haciendas: estatal, autonómicas y locales (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) y el sistema de ingresos públicos: tributarios o de otro tipo (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6). Se trata de cuestiones por completo externas a la Ley 39/2015 y a las concretas previsiones que su disposición final primera, apartado segundo, entiende amparadas en aquel título competencial...

*Ciertamente, la doctrina constitucional ha admitido que el artículo 149.1.14 CE puede llegar a dar cobertura a normas estatales relativas a la hacienda pública desde la perspectiva del gasto. Ahora bien, lo ha hecho con cautela para considerar amparadas en ese título competencial regulaciones sobre «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 CE); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio); y control (art. 136 CE)» [SSTC 130/2013, FJ 5, y 41/2016, FJ 3 b)]...*⁸.

⁷ FJ 3º, letra a).

⁸ FJ 3º, letra b).

Con esta interpretación difícilmente, por tanto, podrán ser útiles títulos competenciales ajenos al del artículo 149.1.18ª CE para imponer la obligatoria adscripción de las fundaciones a la administración pública que ejerza el control sobre aquéllas. Y mucho menos tomando como excusa la necesidad de adaptar una norma de derecho de la Unión Europea, pues es sobradamente conocida, unánime y reiterada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹, según la cual la integración de España en la Unión Europea no afecta a la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁰.

Por tanto, en mi opinión, la circunstancia de que las fundaciones públicas tengan que computar a efectos de deuda y déficit en un determinado sector público administrativo por imperativo del derecho de la UE, no justifica que el legislador estatal distorsione, hasta casi hacerlos irreconocibles, títulos competenciales exclusivos suyos, para imponer a las CCAA o a otras AAPP el cumplimiento obligado de unas normas que, precisamente por la primacía del derecho comunitario y la aplicabilidad directa de los Reglamentos europeos, ya se les tienen que entender impuestas, sin labor alguna de intermediación estatal.

⁹ ORTIZ VAAMONDE, S: "El Tribunal Constitucional ante el Derecho Comunitario (1)". En *"Revista española de Derecho Constitucional"*. Núm. 61. Enero-abril, 2001. Págs. 301- 347.

¹⁰ Este criterio ha supuesto el rechazo de títulos competenciales estatales a través de los que la Abogacía del Estado defendía una cierta competencia del Estado para ejecutar el Derecho comunitario; en concreto, los relativos al comercio exterior y a las relaciones internacionales. Véanse, por todas: SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 146/1996, 128/1999, 208/1999 ó 235/1999.

Por otra parte, con la generosa configuración con que se ha desarrollado el principio de responsabilidad –que permite ejercer a la AGE de juez y parte para valorar los incumplimientos autonómicos de sus deberes internacionales, detrayendo incluso recursos de las Comunidades Autónomas que han generado esa responsabilidad¹¹– parece que el Estado tiene suficientes mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de esa norma europea sin forzar la interpretación de títulos competenciales del artículo 149 CE.

B) EL DERECHO AUTONÓMICO DE CASTILLA-LA MANCHA.

En el caso de Castilla-La Mancha, el concepto de *“fundación de sector público regional*, se encuentra en el artículo 4.3 TRLHCM, que les impone los siguientes requisitos:

¹¹ La LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera recoge en su Disposición Adicional 2ª la denominada *“responsabilidad por incumplimiento de normas del derecho comunitario”*, desarrollada por el RD 515/2013, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades del Dº de la UE. En este procedimiento es juez y parte la AGE pues, conforme al artículo 7.1 del RD *“La Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es el órgano encargado de iniciar e instruir el procedimiento, correspondiendo al Consejo de Ministros, mediante acuerdo, la resolución del procedimiento”*. Y en cuanto a las medidas que pueden adoptarse, el RD prevé incluso en su artículo 17.1 *“... la adopción de medidas de compensación, deducción o retención de la deuda con las cantidades que deba satisfacer el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto presupuestario y no presupuestario”*.

“... a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sus organismos autónomos o demás entidades integrantes del sector público regional.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sus organismos autónomos o demás entidades integrantes del sector público regional”.

Ha de observarse que este precepto se encuentra hoy en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 129.2 LRJSP, pues toma como único criterio para configurar las fundaciones de su sector público el mero aspecto económico de la aportación o el de los bienes que integran el patrimonio fundacional, ignorando por tanto el concepto más amplio de “control” exigido por dicho precepto estatal.

Ello, sin embargo, no significa que en este ordenamiento autonómico se ignore la existencia de estas otras fundaciones a las que se extiende el SEC 2010, sino que simplemente el legislador ha prescindido del carácter básico formalmente expresado del artículo 129.2 LRJSP, conectando directamente con el derecho de la UE. Y ello ha determinado que se añada un nuevo apartado 4 al artículo 4 del TRLHCM, introducido por el número Uno de la Disposición final primera de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, que se ha redactado así:

“... 4. La presente ley será de aplicación, asimismo, a las Universidades públicas de Castilla-La Mancha y al resto

de entes adscritos que, sin formar parte del sector público regional a los efectos de esta ley, estén incluidos en el sector Administraciones públicas, subsector Comunidades Autónomas, o en el subsector sociedades no financieras públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, a los efectos del seguimiento de lo establecido en la normativa vigente en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y del cumplimiento de los principios y obligaciones contables que se deriven de lo establecido en el título VI.

A tal efecto, se consideran Universidades públicas de Castilla-La Mancha a las financiadas mayoritariamente por esta última”.

A tenor de lo anteriormente expuesto, en Castilla-La Mancha estos preceptos obligan a distinguir, por tanto, entre “*fundaciones de sector público*” (las del apartado 3 del artículo, definidas estrictamente con criterios económicos) y “*fundaciones adscritas a la Administración regional*” (que, sin ser fundaciones de sector público, cumplen los requisitos de control definidos por SEC 2010)¹². La diferenciación se nos antoja artificiosa. Dicho de otra manera, el legislador autonómico pretende que distingamos allí donde no hay cabida a distinción alguna, porque no es imaginable que pueda existir una fundación adscrita a la Administración regional que, sin embargo, no forme parte de su sector público. Se incurre, pues, en

¹² Obsérvese, sin embargo, que esta distinción parece contraria al tenor literal del artículo 129.2 LRJSP, en la que la adscripción determina la pertenencia de la fundación al sector público regional, cuando se dispone que “... la fundación del sector público quedará adscrita, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración Pública que...”.

una antinomia en la que, en mi opinión, el régimen de las subvenciones les es aplicable a todas ellas (es decir, las del apartado 3 y 4 del artículo 4 TRLHCM), interpretación que resulta reforzada por el inciso inicial del artículo 4.4 cuando dispone que *“La presente ley será de aplicación, asimismo...”*, al formar parte las subvenciones de dicho texto normativo, concretamente de su Título III.

III.- SUBVENCIONES Y ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN FUNDACIONALES EN EL DECRETO 49/2018.

La distinción entre *“subvenciones”* y *“entregas dinerarias sin contraprestación”* ha sido objeto ya de un magnífico artículo publicado en esta misma revista por mi compañero DÍAZ-MAROTO MAQUEDA cuyas conclusiones comparto sustancialmente y que han servido de soporte teórico para la modificación del RSCM efectuada por el Decreto 49/2018. En el citado artículo su autor calificaba la concreción del concepto de *“entregas dinerarias sin contraprestación”* como de *“cuestión pendiente de resolución”*¹³. No es, por tanto, mi propósito ahora ni enmendar ni añadir nada a las impecables opiniones que allí se vierten; ni siquiera teorizar en la diferencia entre ambos conceptos, sino simplemente reflexionar sobre su forma de materialización práctica en la norma publicada. Con las salvedades que apunté en el epígrafe anterior, es decir,

¹³ DÍAZ-MAROTO MAQUEDA, J: “Las entregas dinerarias sin contraprestación tras la modificación de la DA 16ª de la Ley General de Subvenciones por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público: una cuestión pendiente de resolución”. En *GABILEX*, Nº 8. Toledo, diciembre, 2016. Págs. 109-147.

que el ámbito subjetivo de aplicación no puede quedar circunscrito a las fundaciones de sector público regional que se definen estrictamente en el apartado 3º del artículo 4 TRLHCM, sino también a las que, de forma más enigmática, se contemplan –literalmente como sujetos no integrantes del sector público autonómico– en el apartado 4º del citado artículo 4 TRLHCM, por las razones que también se han argumentado con anterioridad.

El primer párrafo del número 1 de la DA 16ª LGS¹⁴, en la redacción que le da el apartado dos de la DF 7ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala lo siguiente:

“1. Las fundaciones del sector público únicamente podrán conceder subvenciones cuando así se autorice a la correspondiente fundación de forma expresa mediante acuerdo del Ministerio de adscripción u órgano equivalente de la Administración a la que la fundación esté adscrita y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2”.

Las entregas dinerarias sin contraprestación que carezcan, pues, de la naturaleza de subvenciones, se han de regir, en consecuencia, por lo dispuesto en el artículo 3.2, párrafo 2º LGS, conforme al cual:

“Serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta ley y los de información a que se hace referencia en el artículo 20 al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación, que realicen los entes del párrafo anterior que se rijan por derecho privado. En todo caso, las aportaciones gratuitas habrán de tener relación

¹⁴ Toda esta Disposición Adicional tiene carácter básico, conforme advierte la DF 1ª, apartado 1 LGS.

directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos”.

De estos preceptos, parece razonable deducir, con el carácter de legislación básica, que cuando las fundaciones de sector público estén autorizadas para ello, concederán subvenciones que se regirán íntegramente por la normativa estatal y autonómica que las regula. En el caso contrario, las entregas dinerarias sin contraprestación se regirán por el derecho privado, con la salvedad de que les resultarán aplicables simplemente los principios de gestión e información del artículo 20 LGS. Ahora bien, decir que son aplicables “*principios*” no equivale a afirmar que sean extrapolables, sin más, los correspondientes “*preceptos*”.

Sorprendentemente, sin embargo, la DF 18ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, ha introducido una nueva disposición adicional (la nº 26ª), en la LGS, en la que hace decir a esta norma que: “*Las entregas dinerarias sin contraprestación que otorguen las entidades de derecho público del sector público estatal que se rijan por el derecho privado, tendrán siempre la consideración de subvenciones*”, con lo que el propio Estado se desvincula del régimen que pretende imponer con carácter básico para el resto de administraciones públicas y sencillamente borra la diferenciación entre “*subvenciones*” y “*entregas dinerarias sin contraprestación*” en el caso de las fundaciones del sector público estatal, por mor de la asimilación de su régimen jurídico, asimilación, sin embargo, que en un ejercicio de notoria incongruencia, no autoriza para el resto de administraciones públicas.

La respuesta dada a esta cuestión por el Decreto 49/2018, al reformar el RSCM no podía ser otra que, en

escrupuloso respeto de la legislación básica estatal, mantener la diferencia entre “*subvenciones*” y “*entregas dinerarias sin contraprestación*”.

Pues bien, para ello se mantiene la diferencia conceptual y de régimen jurídico, considerando aplicables a las “*entregas dinerarias sin contraprestación*” exclusivamente “...*los principios de gestión e información establecidos en la legislación básica en materia de subvenciones*”. Pero tanto en aquéllas como en las subvenciones, el Decreto 49/2018 exige la autorización por Consejo de Gobierno y el informe favorable previo de la Intervención General¹⁵. Me parece discutible, sin embargo, que estas “*entregas dinerarias sin contraprestación*”, en las que el régimen de derecho privado debiera ser prevalente, se impregnen también de los mismos requisitos formales de derecho público exigidos a las subvenciones, haciendo así más difusa todavía la diferencia teórica entre ambas técnicas.

La única aportación sustantiva del Decreto 49/2018 para efectuar la distinción – pues la exigencia de que las entregas dinerarias han de guardar relación directa con el fin fundacional se infiere de la legislación básica, como hemos tenido oportunidad de ver – es la que se deriva del nuevo artículo 5.2 b) RSCM, donde se exige: “*Que las actividades o proyectos a los que se dirijan las aportaciones dinerarias no tengan relación directa con los fines de utilidad pública o interés social a cuya satisfacción se encaminen directamente las competencias atribuidas a la consejería u organismo público de adscripción, o, en su caso, a otras consejerías u organismos sujetos a derecho público integrantes del sector público regional*”.

¹⁵ Véase, al respecto, la modificación que se hace en su artículo único, apartados Uno y Dos, por la que se introduce un artículo 4 bis y se da una nueva redacción al artículo 5 RSCM.

La conclusión es que, para que las entregas dinerarias no tengan la consideración de subvenciones, aquéllas, a pesar de guardar relación directa con el fin fundacional, han de tener solamente una relación indirecta con los fines del órgano o institución pública en la que se encuadran las fundaciones, criterio que nos parece escasamente operativo o discernible en la práctica. El propio DÍAZ-MAROTO MAQUEDA lo reconoce cuando afirma que *"... es lo cierto que estas diferencias pueden resultar de muy difícil percepción práctica, dada la lógica proximidad, cuando no el mimetismo, entre los fines sociales y fundacionales de las entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas sujetas al derecho privado ... y aquellos fines a los que sirven estas mismas Administraciones Públicas"*¹⁶.

Más me importa destacar que, en realidad, con este precepto se vuelve a poner de manifiesto el protagonismo muchas veces injustificado que cobra el órgano autonómico de fiscalización interna, que relega incluso el propio papel del Consejo de Gobierno al de una autorización formal, en tanto que el Decreto no se contenta con la mera emisión del informe por la Intervención General, sino que además exige que éste sea *"favorable"*. Tal protagonismo me parece excesivo, porque la interpretación de cuáles son los fines públicos directos o indirectos que ha de cumplir una fundación de sector público excede con mucho del mero control de los actos de naturaleza económica de la administración regional y, en ese sentido, hubiera sido deseable contemplar también un espacio para los servicios jurídicos autonómicos que, razonablemente, también algo deberían poder decir sobre el particular.

¹⁶ DÍAZ-MAROTO MAQUEDA, J: *"Op. cit"*. Pág. 119.

Pero, con ser relevante la crítica anterior, la principal objeción que debe hacerse a estos preceptos (los actuales artículos 4 bis y 5 RSCM) es la defectuosa transposición que, a mi juicio, hacen del segundo párrafo del apartado 1 de la DA 16ª LGS, cuyo tenor literal, recordemos, es el siguiente:

“La aprobación de las bases reguladoras, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control y demás que comporten el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por los órganos de la Administración que financien en mayor proporción la subvención correspondiente; en caso de que no sea posible identificar tal Administración, las funciones serán ejercidas por los órganos de la Administración que ejerza el Protectorado de la fundación”.

Obviamente este precepto, por su carácter básico, quiere resolver el problema del ejercicio de potestades administrativas en aquellos casos en que financien la subvención administraciones públicas con personalidades jurídicas y potestades normativas diferenciadas. Por eso entiendo que no era necesario interiorizar este mandato en el seno de la propia Administración regional como han hecho los redactores del Decreto 49/2015, al considerarlo aplicable también a la distribución competencial doméstica de los propios órganos y entes de la Administración de Castilla-La Mancha.

De hecho, la redacción que se hacía en el Proyecto original del apartado 5 del artículo 4 bis era: *“La aprobación de las bases reguladoras, el ejercicio de las funciones correspondientes a la exigencia del reintegro, la imposición de sanciones, y demás que conlleven el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas*

por la Consejería u órgano equivalente de adscripción de la Fundación...".

Esta redacción, sin embargo, fue criticada por la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por su falta de sintonía con la DA 16ª LGS, objeción que encontró una tibia respuesta por parte de la Intervención General que, después de dar la razón al órgano que puso de manifiesto la discrepancia, fundamenta la utilidad del texto en fútiles razones extrajurídicas al afirmar que: *"...lo cierto es que se antoja contrario a la lógica operativa más elemental que sea una Administración (la de adscripción) la que autorice la concesión de subvenciones por la fundación (...) y pueda ser otra distinta (...) la que ejerza las facultades que se relacionan en el párrafo segundo del mismo apartado 1. Circunstancia que apunta hacia una aparente antinomia entre ambos párrafos del apartado 1 de la DA 16ª de la LGS..."*.

Planteado el debate en estos términos, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha acabó apoyando a la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, incluyendo la necesidad de corregir este presunto "desajuste" como observación esencial en su Dictamen 203/2018, de 13 de junio, tras advertir que no podía compartir el criterio de la Intervención General *"...pues con independencia de la interpretación que efectúa el órgano propulsor de la iniciativa reglamentaria que se examina, también discutible pues no está exento de lógica que el órgano que financie mayoritariamente la subvención a conceder por la fundación sea a quien se atribuya en primer término la aprobación de sus bases reguladoras así como el ejercicio de las restantes facultades que se relacionan en el precepto, es lo cierto que el artículo 4 bis, en su apartado 5 contraviene lo establecido por el legislador estatal con carácter de norma básica, por lo que ha de procederse o bien a su modificación con respeto a la*

dicción literal de la citada disposición adicional decimosexta, apartado 1, segundo párrafo de la LGS o bien con una remisión íntegra a lo regulado en este¹⁷.

Como resultado de esta polémica, el órgano gestor de la iniciativa reglamentaria tuvo que resignarse a redactar el artículo 4 bis, párrafo 1º, RSCM, en los siguientes términos:

“La aprobación de las bases reguladoras corresponderá a la persona titular de la consejería que financie en mayor proporción las subvenciones correspondientes, ya sea directamente o a través de un organismo autónomo o entidad de derecho público de adscripción. El ejercicio de las funciones correspondientes a la exigencia del reintegro, la imposición de sanciones y demás que conlleven el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por la consejería, el organismo autónomo o la entidad de derecho público que financien mayoritariamente las subvenciones a conceder por la fundación. Caso de que no resulte posible identificar dicha consejería, organismo autónomo o entidad de derecho público, tales funciones se ejercerán por la consejería a que la fundación se encontrase adscrita”.

En mi opinión, sin embargo, la redacción originaria del proyecto era perfectamente compatible con la DA 16ª LGS con leves retoques, entendida simplemente como norma aplicable internamente a la Administración regional. En este sentido, si en la subvención concedida por la fundación de sector público regional la financiación correspondiera mayoritariamente a otra Administración se aplicaría dicha DA 16ª; pero si, por el contrario, no existiera financiación mayoritaria por parte de otra administración, sería perfectamente posible la aplicación prevalente del criterio de la adscripción inicialmente

¹⁷ Apartado IV, párrafo 7º del Dictamen 203/2018.

propuesto sin afectar al tenor literal de la citada DA 16ª. Para esta solución – que me parece más lógica – hubiera bastado la siguiente fórmula:

“Sin perjuicio de la DA 16ª LGS, cuando la financiación mayoritaria o única de las subvenciones correspondiera a la administración de la Junta de Comunidades, las funciones de control y demás que comporten el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por la consejería que ejerza el Protectorado de la fundación”.

Obsérvese, además, que la defectuosa adaptación que ha hecho el artículo 4 bis RSCM confunde dos conceptos que resultan distintos: el de la administración que financia mayoritariamente una subvención, por un lado, y el de la clasificación orgánica de los diferentes créditos presupuestarios que, en un mismo presupuesto, pueden ubicarse, efectivamente, en consejerías diferenciadas.

Al haber prevalecido desgraciadamente el criterio de la Consejería de Economía y del propio Consejo Consultivo, se produce ahora la incongruencia de que la aprobación de las bases, el reintegro o la potestad sancionadora se encomiendan preferentemente a la consejería de financiación mayoritaria, mientras que, sin embargo, la aprobación de los planes estratégicos de las subvenciones concedidas por esas mismas fundaciones del sector público regional corresponde a la consejería de adscripción, con independencia de la ubicación de los créditos. Así se dispone claramente en el párrafo tercero del artículo 6.1 RSCM, redactado por el Decreto 49/2018, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Las subvenciones concedidas por las fundaciones del sector público regional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 bis, deberán formar parte, asimismo, del plan estratégico de subvenciones de la consejería de adscripción, en el que se integrarán con las

especialidades que se deriven de la personalidad jurídica de tales entidades y del carácter de sus presupuestos...".

IV.- OTRAS CUESTIONES SUSCEPTIBLES DE CRÍTICA DEL DECRETO 49/2018

Al margen de las subvenciones y entregas dinerarias sin contraprestación de las fundaciones de sector público, como apuntábamos en las consideraciones iniciales del presente trabajo, el Decreto 49/2018 ha acometido la reforma de dos preceptos del RSCM que, sin embargo, no han eliminado los problemas de fondo que suscitaban, a mi juicio, desde su redacción originaria. Estos preceptos son los artículos 15 y 28.5 RSCM.

A) EL ARTÍCULO 15 RSCM.

Este artículo, incluido en la sección tercera, capítulo II, Título preliminar RSCM, establecía – y sigue estableciendo – una especialidad en el procedimiento de aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones y su redacción originaria era la siguiente:

“Excepcionalmente, cuando la línea de subvención afecte a competencias de varias consejerías, organismos autónomos o entidades de derecho público, se suscribirá, por los órganos competentes de cada uno de ellos, un protocolo o convenio donde se fijarán entre otros extremos, las aportaciones presupuestarias y la consejería que, por razones de economía y eficacia, procederá a tramitar el expediente en cada una de las fases del procedimiento de concesión de subvenciones y de ejecución del gasto. Las bases reguladoras serán aprobadas por orden del titular de la consejería designada, previo informe de sus servicios jurídicos y de

la Intervención Delegada en la misma, una vez justificada la consignación presupuestaria de todas las secciones afectadas”.

Pues bien, la reforma del Decreto 49/2018 se ha limitado simplemente a concretar que el informe de los servicios jurídicos no será el de todas las consejerías implicadas (como podía deducirse – aunque no necesariamente – de la expresión “*previo informe de sus servicios jurídicos*”), sino solamente el de “...*los servicios jurídicos de esta última...*” (es decir, la consejería designada para aprobar las bases reguladoras) y, por otra parte, a elevar el rango del informe de la Intervención, que pasa de la “*Intervención Delegada*” a asignarse a la “*Intervención General*”.

A mi modo de ver subsiste sin embargo, el problema de fondo sobre el hecho de que el artículo 15 RSCM habilita a realizar una delegación de competencias no permitida por la legislación básica estatal, a través de instrumentos que tampoco resultan idóneos para consumarla.

En efecto, las bases reguladoras tienen la inequívoca naturaleza de “*normas jurídicas*”, distintas, por tanto, a las convocatorias¹⁸. En la medida, pues, en que se afirme inequívocamente este carácter normativo de las bases y atendiendo al hecho de que, conforme al artículo 9.2 b) de la LRJSP y, con carácter de legislación básica, en ningún caso puede ser objeto de delegación “*La adopción de disposiciones de carácter general*”, difícilmente sería imaginable el supuesto de hecho previsto en este artículo, de que las consejerías implicadas pudieran

¹⁸ Conforme al artículo 9.2 LGS: “Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley”.

asumir competencias normativas que originariamente corresponden a otras. Y mucho menos que esto pudiera materializarse a través de un instrumento como el protocolo o el convenio, que nunca pueden alterar el ejercicio de competencias y, en el caso del primero de ellos, ni siquiera tiene fuerza vinculante¹⁹.

Tampoco puede sostenerse que la habilitación para esta delegación vendría amparada por un Decreto autonómico, porque entonces el contenido de éste sería palmariamente contrario a la legislación estatal básica. Al no tratarse ésta, por tanto, de una cuestión de jerarquía normativa, ni siquiera la ley autonómica de subvenciones podría habilitar tal delegación.

Creo, por tanto, que la coherencia del ordenamiento jurídico impone que las bases de las subvenciones cofinanciadas sean aprobadas por orden conjunta de todas las consejerías cuyos créditos estuvieran implicados en la clasificación orgánica del presupuesto y que la única posibilidad válida de delegación sería la de los actos de naturaleza administrativa o económica que se deriven del procedimiento de convocatoria.

B) EL ARTÍCULO 28.5 RSCM.

Tampoco ha sido objeto de modificación sustancial el artículo 28.5 RSCM que literalmente disponía:

¹⁹ En efecto, conforme al artículo 3.2 a) del Decreto 315/2007, de 27 de diciembre, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, los denominados "protocolos generales" son "*...instrumentos que contienen acuerdos de carácter programático o declarativo, exposiciones de directrices, líneas de actuación o declaraciones conjuntas de intenciones y propósitos, sin contenido vinculante y cuyo cumplimiento no resulta jurídicamente exigible*".

“5. De acuerdo con el artículo 76.3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, cuando por la naturaleza de la subvención, el número y las circunstancias de los posibles beneficiarios, las normas reguladoras de la subvención así lo prevean, se podrá finalizar el procedimiento mediante acuerdo entre la administración y los interesados. Dicho acuerdo deberá formalizarse en el plazo de 15 días desde la notificación de la resolución de concesión”.

Este precepto, objeto también de modificación por el Decreto 49/2018, ha experimentado cambios menores, simplemente aclarando que el acuerdo de finalización deberá respetar en todo caso *“...el objeto, condiciones y finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración o evaluación establecidos respecto a las solicitudes”*.

La parte criticable de este precepto – que no se ha tocado – es, sin embargo, la frase ubicada tras el penúltimo punto y seguido cuando advierte que *“Dicho acuerdo deberá formalizarse en el plazo de 15 días desde la notificación de la resolución de concesión”*, regla que consideramos difícilmente compatible con el artículo 21,1, párrafo 3º LPACAP, que excluye del deber de resolver en *“...los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio...”*. Si la terminación convencional de un procedimiento de subvenciones es precisamente una modalidad de terminación sustitutiva a la de la resolución, ésta en ningún momento puede entenderse como el *“dies a quo”* para el cómputo del plazo de la formalización del acuerdo, como pretende la literalidad del artículo 28.5 RSCM.

BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ-MAROTO MAQUEDA, J: "Las entregas dinerarias sin contraprestación tras la modificación de la DA 16ª de la Ley General de Subvenciones por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público: una cuestión pendiente de resolución". En *GABILEX*, Nº 8. Toledo, diciembre de 2016. Págs. 109-147.

FERNÁNDEZ FARRERES, G (Coord.): *"Comentario a la Ley General de Subvenciones"*. Civitas, 2005.

ORTIZ VAAMONDE, S: "El Tribunal Constitucional ante el Derecho Comunitario (1)". En *"Revista española de Derecho Constitucional"*. Núm. 61. Enero-abril, 2001. Págs. 301- 347.

PASCUAL GARCÍA, J: *"El régimen jurídico de las subvenciones públicas"*. 3ª ed. BOE. Madrid, 2017.