



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas INFORME

Noviembre de 2013

Introducción: la Financiación de las Comunidades Autónomas.....	3
El Régimen Común.....	3
El Régimen Foral	6
Análisis valorativo de las subvenciones condicionadas a las Comunidades Autónomas	8
La financiación estatal a las unidades constitutivas: subvenciones condicionadas vs subvenciones incondicionadas en clave comparada	11
La financiación del Estado a las Comunidades Autónomas mediante subvenciones adicionales a las previstas en el modelo de financiación.	14
Caso de Estudio: subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas adicionales a las previstas en el modelo de financiación, en los Presupuestos Generales del Estado de 2013.	20
Los convenios suscritos por el Estado con las Comunidades Autónomas para la concesión de subvenciones	27
Enfoque y evolución	27
Descripción del procedimiento de aprobación de los convenios entre Administraciones Públicas	31
Bibliografía.....	43

Introducción: la Financiación de las Comunidades Autónomas

La configuración del Estado Autonómico determinó la necesidad de crear un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que les garantizara la obtención de los recursos necesarios para ejercer sus competencias. La Constitución española de 1978 no define este sistema de financiación sino en sus aspectos más básicos (artículos 156 a 158). En estos artículos se establecen, además de una serie de principios que son la base del sistema, los instrumentos concretos para alcanzarlo. El sistema determinado por la Constitución española no implica la existencia de un único modelo. Por el contrario, el reconocimiento de los derechos históricos en ésta recogidos (disposición adicional primera) se traduce en un sistema de convenio y concierto aplicables exclusivamente a los territorios forales de Navarra y el País Vasco, mientras que el resto de las Comunidades se rige por el régimen común, cuyas bases quedan establecidas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Es por ello, que bien se pueden distinguir entre un Régimen Común y un Régimen Foral.

El Régimen Común

La regulación del Régimen Común se encuentra en la LOFCA y en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha ido configurándose en distintas fases, con una tendencia progresiva a la “corresponsabilidad fiscal”. En su reunión de 15 de julio de 2009, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó, a

propuesta del Gobierno de la Nación, el Acuerdo 6/2009, de reforma del sistema de financiación autonómica. La puesta en práctica del citado Acuerdo ha requerido llevar a cabo una serie de reformas legales. Concretamente, la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que acomete las reformas que no requieren el rango de Ley Orgánica, complementando así a la LOFCA.

Como notas características del modelo actual deberían subrayarse:

- La garantía de todos los ciudadanos a la igualdad en la financiación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan. Esta garantía está prevista en el artículo 158.1 de la Constitución española, según el cual “En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”. Esta regulación permite que actualmente, a través de las leyes generales presupuestarias anuales, se continúe financiando o cofinanciando mediante asignaciones algunos servicios a favor de las Comunidades Autónomas. Esta garantía se instrumenta mediante el **Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**. El segundo fondo de nivelación del sistema aprobado en 2009 es el **Fondo de Suficiencia Global**, cuyo objetivo consiste en “asegurar la suficiencia global y el respeto del statu quo en la financiación de todas las competencias transferidas a cada comunidad, operando como un fondo de nivelación total y vertical, puesto que su transferencia —positiva o negativa— se vincula a la Hacienda central”¹. Con el objetivo de avanzar en la convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal, se han creado, mediante aportación estatal adicional, dos fondos de convergencia autonómica: el **Fondo de Competitividad**, que reforzará la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los

¹ Javier Loscos Fernández en “Los sistemas de financiación” en la obra “Política y gobierno en el estado autonómico”. Valencia. 2013, pag.175.

ciudadanos, reduciendo las diferencias en financiación per cápita entre Comunidades Autónomas y el **Fondo de Cooperación**, que permitirá cumplir con el objetivo de facilitar la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia. Para ello, se incrementan los recursos de las Comunidades Autónomas de menor renta per cápita y que registren una dinámica poblacional especialmente negativa que pueda comprometer su desarrollo futuro.

- Una mayor autonomía financiera, otorgada a las Comunidades Autónomas, tanto en términos de una mayor participación en la recaudación tributaria como en términos de competencia normativa. Por consiguiente, se alcanza una mayor cota de **corresponsabilidad fiscal** en la gestión de los recursos públicos. Como indica Javier Loscos Fernández, “la evolución del sistema de financiación se ha caracterizado, a lo largo de los sucesivos Acuerdos que lo han ido configurando, por proporcionar a las Comunidades Autónomas un volumen creciente de recursos para la financiación incondicionada de sus necesidades de gasto”².

No obstante esta aproximación, aun son frecuentes las reclamaciones de un mayor nivel de autonomía financiera como premisa para una mayor responsabilidad de las Comunidades Autónomas en la vertiente de los ingresos, alineada con su nivel de responsabilidad en la vertiente del gasto. Según Ángel de la Fuente, “el problema no es que la Administración central ayude a las autonomías en una situación difícil. Eso es parte de su trabajo. Lo malo es que las rescata una y otra vez casi sin contrapartida (más allá de vagas promesas de enmienda futura) y esto sólo refuerza las malas costumbres de las rescatadas, que cada vez tienen menos incentivos para contener el gasto o para adoptar medidas impopulares sin la coartada de la imposición estatal. Más saludable habría sido un reparto más equilibrado de papeles que hubiese forzado a

² “Los sistemas de financiación” en la obra “Política y gobierno en el estado autonómico”. Valencia. 2013, pag.179.

los ejecutivos regionales a soportar una parte mucho mayor de los costes políticos del ajuste a cambio de la ayuda estatal. A largo plazo y por el bien de todos, lo que muchas de las autonomías necesitan no son más rescates sino mejores instrumentos para equilibrar sus cuentas y un fuerte empujón que las obligue finalmente a usarlos y a rendir cuentas de ello ante su electorado”³.

El Régimen Foral

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco viene a reconocer el régimen de **Concierto Económico** para la financiación de sus territorios históricos, (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) configurándose un sistema propio y característico de estos territorios. El primer Concierto Económico fue aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo y su validez se extendía hasta el 31 de diciembre de 2001. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, aprobó, con carácter indefinido, el Concierto Económico vigente, estableciendo que cada cinco años se aprobará una ley de metodología del cupo del quinquenio.

Mediante negociaciones entre representantes de la Administración General del Estado y de los territorios se fija la cantidad global o “cupo” con que cada uno de estos territorios, que son los encargados de establecer, regular y recaudar los tributos dentro de su ámbito territorial, contribuye al sostenimiento de las cargas generales del Estado.

El cupo se identifica, pues, con la aportación del País Vasco al Estado como contribución a los gastos que éste se ve obligado a efectuar en aquellas materias no asumidas por la Comunidad Autónoma. Se establece por períodos de cinco años en Ley aprobada por las Cortes Generales tras el oportuno acuerdo con la Comunidad Autónoma. El pago del cupo se efectúa en función de un índice de imputación establecido, previas las oportunas negociaciones.

La Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra reconoce la potestad de esta Comunidad para mantener, establecer y regular su propio

³ ¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional? Fundación SEPI, mayo de 2012.

régimen tributario dentro del sistema general. Se establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre Navarra y el Estado vendrán reguladas por el sistema de **Convenio**. El vigente Convenio fue aprobado por la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Las características generales del sistema de financiación de Navarra son las siguientes:

- Navarra tienen la potestad de mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado y a las normas de coordinación establecidas. De este modo, le corresponden: la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, que se denominan tributos concertados, a excepción de los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido.
- La potestad normativa sobre los citados tributos concertados de las administraciones que los recaudan está limitada en el propio convenio por las normas y principios de armonización fiscal y colaboración con el Estado, que se establecen con carácter general y para cada tributo.
- Navarra contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada "aportación".

La metodología seguida para determinar la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales del Estado es similar a la establecida para el País Vasco.

Análisis valorativo de las subvenciones condicionadas a las Comunidades Autónomas ⁴

Subvenciones condicionadas a las Comunidades Autónomas

Tradicionalmente, el Tribunal Constitucional ha argumentado sobre la necesidad de encuadrar las subvenciones condicionadas en la distribución de competencias que existiera en cada sector material para asegurar la constitucionalidad de las mismas (vid. STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3 o STC 65/2010, de 18 de octubre, FJ 3). El nivel de dependencia financiera de las Comunidades Autónomas, además de la deficiente definición del coste efectivo de los servicios transferidos, distorsionaban el supuesto carácter voluntario de la aceptación de las subvenciones condicionadas y obligaba a las Comunidades Autónomas a desarrollar programas y objetivos que no siempre coincidían con sus intereses a la hora de desarrollar sus políticas propias, limitando su autonomía política.

Por mucho que se haya verificado un progresivo incremento de los recursos propios de los que disponen las Comunidades Autónomas de Régimen Común, el traspaso de las competencias en materia de salud, educación y servicios sociales, y el coste que ello supone, ha hecho que, en términos relativos, la dependencia de los recursos que les transfiere el Estado siga siendo muy relevante. De otra parte, la escasa corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas parece haber conducido a que “el gasto público de las Comunidades Autónomas haya crecido más (un 54 por 100 con relación al crecimiento del PIB, que creció al 43 por 100 durante el período 2001-2005) y a mayor velocidad que el gasto del Estado (un 9,7 por 100

⁴ La presente sub-sección ha tenido como fuente primordial originaria, el trabajo de: Sánchez Ferro, S (2011): “Las Subvenciones Condicionadas en el Estado Autonómico”, en Revista General de Derecho Constitucional 11.

frente a un 5,1 por 100 en el período 2001-2005, sin tomar en cuenta el impacto del traspaso de la sanidad) y con escasa correspondencia con las oscilaciones del ciclo económico” lo que habría estimulado “la demanda/necesidad de una mayor financiación por parte de las Comunidades Autónomas haya sido incesante”.

Una manera de disminuir los conflictos que se producen en materia de subvenciones condicionadas estaría en aumentar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a través de la profundización en el modelo de cesión de impuestos e impuestos propios que las Comunidades Autónomas pueden gestionar, lo que podría repercutir en una mejora en el sistema de gasto público, derivada de la corresponsabilidad entre ingresos y gastos. En este sentido, en nuestro país cabe llevar a cabo diferentes reformas que podrían conducir a esa mayor autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pudiéndose citar como posibilidades: a) la separación de fuentes tributarias, de forma que se atribuya en su totalidad distintos impuestos a los diferentes niveles de gobierno; b) la continuidad del vigente modelo de impuestos compartidos, aumentando las competencias normativas y la capacidad de gestión y administración de las Comunidades Autónomas en algunos impuestos como el IRPF, el IVA o los impuestos especiales, además de atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias sobre nuevas figuras tributarias (nuevos hechos imponible, como los impuestos medioambientales).

De cualquier manera, parece que en el corto o medio plazo las subvenciones condicionadas van a tener continuidad. No en vano, las formas de financiación condicionadas promueven el logro de objetivos y estándares nacionales (el gobierno central establece condiciones sobre los fines y maneras de utilizar esas transferencias). Y el Estado debe poder contar con este tipo de herramientas, siempre, claro está, que entren en juego competencias del propio Estado. Por eso adquieren aquí relevancia las competencias transversales a las que el Tribunal Constitucional vinculaba algunas de las subvenciones condicionadas que las Comunidades Autónomas ponían en tela de juicio. No parece irrazonable que el Estado pueda legitimar ciertas subvenciones condicionadas en el uso de esos títulos competenciales del artículo 149.1.1 CE y 149.1.13 CE, que se habían convertido en objeto de polémica doctrinal y

de conflictos entre los diversos entes territoriales. Lo que debiera restringirse es el abuso de dichos títulos competenciales y la extensión excesiva del alcance de los mismos, para que no pierdan su sentido como títulos que sirven para preservar la condición de un Estado único, y que, por tanto promueven la unidad en lo esencial, pero no la uniformidad del Estado, pues la Constitución ha querido que el Estado sea un Estado descentralizado, con todo lo que ello conlleva.

A pesar de lo anterior, la limitación de la autonomía de las Comunidades Autónomas que suponen las subvenciones condicionadas y el hecho de que a los gobiernos se les pueda hacer responsables del uso que hagan de las transferencias incondicionadas en el marco de una forma de gobierno parlamentario, bien pudieran argumentarse como motivaciones para la disminución de la utilización de las subvenciones condicionadas por parte del Estado central⁵. Es por ello que las Comunidades Autónomas vienen pidiendo al Estado que revise su práctica frecuente de “regular íntegramente los objetivos y condiciones de obtención de las subvenciones condicionadas que inciden en ámbito de competencia autonómica” y de gestionar las subvenciones en materias en las que no es titular de la competencia exclusiva⁶. Asimismo, es también una demanda tradicional de las Comunidades Autónomas al Estado que evite condicionar a la cofinanciación por parte de las Comunidades Autónomas las ayudas, y que se definan legalmente de forma más precisa los supuestos excepcionales que justificarían la falta de territorialización de las subvenciones que inciden en ámbitos de competencia autonómica. A pesar de ello, las Comunidades Autónomas no desean una disminución de las transferencias financieras por parte del Estado, algo que se demuestra en base a que en el marco de los conflictos de competencia planteados respecto de las subvenciones condicionadas, las

5 A pesar de ello, las subvenciones condicionadas también tienen un cierto atractivo para las CCAA, ya que mediante las mismas se promueven programas sociales gestionados por las CCAA, que aparecen como ejecutores visibles para los ciudadanos, que perciben que es la propia CCAA y no el Estado, quien desarrolla dichos programas atinentes a ámbitos tan relevantes o/y sensibles como; educación, sanidad, medio ambiente, o vivienda, y por tanto se benefician de sus evidentes réditos políticos.

6 Un buen ejemplo de esta crítica puede encontrarse en el informe “Duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència” del Institut d' Estudis Autonòmics, de 15 de octubre de 2012.

Comunidades Autónomas no han discutido la competencia del Estado para destinar partidas de su presupuesto a materias de competencia, incluso exclusiva, de las Comunidades Autónomas, sino que su queja iba dirigida al modo en que se articulaban esas medidas de fomento, “bien estableciéndose una regulación de detalle, bien asumiendo el Estado directamente la gestión, bien territorializándose la prestación pero condicionándose la subvención a la aprobación de un convenio” tal y como ya plasmaba en 2003, Sáenz Royo.

A modo de conclusión, parecería loable que de una parte se aumentasen en la medida de lo posible los recursos financieros propios de las Comunidades Autónomas, dentro del marco de nuestro sistema, que es un sistema que parte de la unión fiscal y que, por lo tanto, no permite una separación e independencia total de sistemas fiscales centrales y autonómicos; y, de otra parte, se apostase por la disminución de las subvenciones condicionadas y su limitación a las necesarias políticas públicas de ámbito estatal que puedan justificarse en competencias propias exclusivas o transversales del Estado, incrementando la exigencia a las Comunidades Autónomas para que asuman sus propias responsabilidades respecto del desarrollo de políticas de fomento y contención del gasto.

La financiación estatal a las unidades constitutivas: subvenciones condicionadas vs subvenciones incondicionadas en clave comparada ⁷

En función del modelo federal convenido, difieren las modalidades, extensión y cantidad de las transferencias fiscales entre el centro de la Federación y sus Entidades Federadas. Las mencionadas transferencias pueden ser no condicionadas o gozar de un nivel variable de condicionalidad. Ahora bien, las transferencias condicionadas, principalmente aquellas que requieren fondos complementarios, pueden afectar a las prioridades de los gobiernos de las unidades constitutivas.

⁷ La presente sección ha tenido como fuente primordial originaria, la obra colectiva: Anderson, G (ed) (2010): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Marcial Pons, Madrid.

Se han considerado a las transferencias fiscales como alternativas para la descentralización de competencias tributarias y para la participación impositiva a escala comparada. En federaciones como Estados Unidos, Canadá, México o Suiza las transferencias desde el centro a las unidades constitutivas suponen el elemento esencial de apoyo fiscal; mientras que en federaciones como India, Brasil, Australia, Bélgica o incluso en España, se aplica de forma similar la participación impositiva y las transferencias fiscales; mientras que por último en Alemania o Austria se favorece el reparto de los impuestos o ingresos, si bien en el supuesto alemán también tienen relevancia las transferencias fiscales.

Así, las transferencias fiscales pueden presentarse bajo las siguientes modalidades:

- a) Transferencias Fiscales que impliquen derechos legales o discrecionales: Mientras que en las que suponen derechos legales las unidades constitutivas pueden reclamar sus derechos ante los tribunales, en las discrecionales es el gobierno federal el que tiene la competencia para decidir sobre ellas.
- b) Transferencias Fiscales condicionadas o no condicionadas: Las condicionadas se utilizan principalmente para fines específicos, si bien la laxitud del nivel de condicionalidad puede variar ostensiblemente. Las no condicionadas, que incluyen las denominadas transferencias de nivelación, se suelen utilizar para fines más generales. Asimismo, bien podría hablarse de las “transferencias en bloque”, que situadas a medio camino entre las anteriores, pueden estar relacionadas con ámbitos específicos, si bien sus condiciones de gasto son muy generales y los requisitos de justificación mínimos.
- c) Transferencias condicionadas de repartición de costes o contributivas: Las de reparto de costes suponen que las unidades constitutivas receptoras cumplen con los requisitos estipulados por la ayuda financiera federal para un programa específico. Por su parte, las contributivas pueden servir para cubrir todos los costes de un programa que el Gobierno federal pretende implementar a escala de las unidades constitutivas; si bien, por lo general, son contribuciones para sufragar los costes

generales de programación de un ámbito específico. En este sentido, cabe también reseñar que las más cuantiosas “transferencias en bloque” para sectores capitales como la educación o la sanidad, pueden tener este formato.

La utilidad de las transferencias condicionadas se basa en el hecho de que pueden ofrecer a las unidades constitutivas un incentivo para invertir más recursos en políticas que forman también parte de las prioridades del Gobierno federal. De esa manera, el Gobierno federal puede pensar en este tipo de transferencias en los casos en que las entidades federadas reduzcan su gasto en una serie de materias que considere esenciales; pero también pueden utilizarse en los casos en que el gobierno federal priorice estándares de igualdad comunes o programas más coherentes para facilitar la movilidad entre las unidades constitutivas; e incluso simplemente con motivo de preferencias partidistas o ideológicas para con una serie de políticas o inversiones en detrimento de otras.

Sin embargo, hay que tener en cuenta también ciertos *hándicaps* atribuibles al modelo de las transferencias condicionadas. Y es que se ha constatado que estas transferencias suponen un aumento mayor del gasto global de las unidades constitutivas, que si idéntica partida presupuestaria hubiera sido transferida directamente a los residentes y gravado posteriormente por las unidades constitutivas. De cualquier manera, cabe reseñar que un diseño adecuado de los subsidios ofrece incentivos a las unidades constitutivas al objeto de evitar el crecimiento de los costes de los programas, consiguiendo un gasto más eficiente, en base también a una posible limitación cuantitativa de las propias transferencias.

La financiación del Estado a las Comunidades Autónomas mediante subvenciones adicionales a las previstas en el modelo de financiación

Al margen de los fondos o transferencias previstos en el sistema de financiación, el Estado puede utilizar sus recursos financieros para impulsar determinadas políticas aún en ámbitos que corresponden a competencias autonómicas, lo que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente en diversas ocasiones y, en especial, en la Sentencia 13/1992. Esta posibilidad con que cuenta el Estado para efectuar una política de gasto público propia, el denominado *spending power*, se materializa en las consignaciones presupuestarias de los capítulos 4 y 7 (transferencias corrientes y de capital), directamente en favor de las Comunidades Autónomas o indirectamente mediante la financiación de políticas públicas cuya responsabilidad les incumbe principalmente.

Ahora bien, la capacidad de gasto reconocida al Estado para la financiación de actividades no tiene un carácter ilimitado, sino que debe llevarse a cabo bajo determinadas condiciones. La regla general, matizada en diversos aspectos, es que cuando estos recursos presupuestarios tienen por finalidad la financiación de actuaciones que corresponden a las competencias autonómicas, éstos han de ser puestos a disposición de las Comunidades Autónomas mediante la territorialización de los créditos consignados, lo que se puede llevar a cabo, bien directamente en los Presupuestos Generales del Estado, bien mediante la suscripción de convenios de colaboración, o bien mediante la celebración de un convenio multilateral en la Conferencia Sectorial correspondiente, posteriormente formalizado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros.

Como resume la Subdirección General de Régimen Jurídico Autonómico en su informe de 12 de septiembre⁸, el FJ 8 de la Sentencia 13/1992, del Tribunal Constitucional, sistematiza las diversas modalidades de subvenciones estatales en relación con las competencias normativas y ejecutivas que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en los distintos sectores objeto de subvención, y así distingue cuatro supuestos específicos:

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 (...) la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global (...) 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 ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta 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 permite 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

⁸ Informe sobre la modificación del acuerdo de formación para el empleo de las administraciones públicas de 22 de marzo de 2010 (IV acuerdo de formación continua en las administraciones públicas de 21 de septiembre de 2005).

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 fijen 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 (...) el Estado puede extenderse en la regulación de detalle (...) 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."

De acuerdo a esta realidad constitucional y competencial, podemos distinguir distintos **tipos de subvenciones estatales** a las Comunidades Autónomas:

1. Subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas mediante simples transferencias previstas en los Presupuestos Generales del Estado (en este supuesto, la propia Ley de presupuestos estatal individualiza la subvención a transferir a cada Comunidad

Autónoma) o conveniadas en Conferencia sectorial o mediante convenios bilaterales con cada una de ellas.

2. Subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas mediante convocatorias públicas dirigidas a ellas o a algunos de sus órganos o unidades administrativas. Los destinatarios de las convocatorias de las subvenciones son instituciones u órganos de las propias Comunidades Autónomas (centros sanitarios, centros docentes, centros de investigación, etc.).
3. Subvenciones del Estado a personas físicas o jurídicas en relación a políticas públicas que desde la perspectiva competencial y de gasto son de directa responsabilidad autonómica. Las subvenciones van dirigidas, no directamente a instituciones gubernamentales o administrativas, sino a personas, pero la tramitación, resolución y pago de las mismas corresponde a las Comunidades Autónomas.
4. Subvenciones del Estado a personas físicas o jurídicas en relación a políticas públicas compartidas con las Comunidades Autónomas, cuya tramitación, resolución y pago de las mismas corresponde excepcionalmente al propio Estado.

Estas opciones deben ser examinadas por separado en el marco de los Presupuestos Generales del Estado de 2013 en la siguiente de las secciones de este informe.

En una valoración general, estas subvenciones adicionales a las previstas en el modelo o sistema de financiación, presentan ciertas fortalezas y debilidades.

Entre las **fortalezas**, cabe destacar las siguientes:

- Permiten apoyar desde el Gobierno central **iniciativas regionales** que pueden tener un impacto **de interés general**.
- Permiten proyectar y desplegar en todo el territorio estatal determinadas **políticas públicas de forma homogénea o igualitaria**.

- Permiten a la AGE una cierta ***presencia en el territorio*** y una cierta interacción con las entidades territoriales.

Entre las ***debilidades***, cabe destacar:

- Comportan elevados ***costes administrativos***, sobre todo si se instrumentalizan a través de convenios, que es lo más habitual. El procedimiento de elaboración, suscripción y registro del convenio supone la tramitación de un proceso complejo en las Administraciones tramitadoras, ya que casi en la totalidad de los casos exige la aprobación, autorización o intervención de los órganos superiores de gobierno autonómico y estatal. Más adelante se expondrá con más detalle el procedimiento para su aprobación tanto en la Administración del Estado como en la de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, aunque no haya convenio por medio y la subvención se transfiera sin más a la Comunidad receptora, habrá que tramitar el consiguiente expediente de gasto, aquella habrá de rendir cuentas del mismo ante la AGE y ésta deberá supervisar y controlar su aplicación o ejecución, todo ello con el consiguiente gasto administrativo.

- Pueden introducir una ***percepción de inequidad*** en la financiación de las Comunidades Autónomas, ya que no necesariamente el gasto del Estado tiene que guardar reglas de igualdad o proporcionalidad para todas ellas. De hecho algunas subvenciones son singulares (p. ej. subvención a los consorcios de las ciudades de Santiago de Compostela o de Toledo), o en otros casos, las subvenciones, aun con vocación generalista, pueden beneficiar desigualmente a las Comunidades según los plazos o condiciones de despliegue del programa o la política subvencionada.
- Pueden suponer una inadecuada ***interferencia*** en las políticas públicas de responsabilidad autonómica ya que pueden ocasionar duplicidades administrativas u orgánicas ineficaces o ineficientes, la descoordinación en la financiación de determinadas políticas públicas, o, como denuncian algunos estudios, un incremento del gasto de las Comunidades Autónomas.

- Pueden ***diluir las responsabilidades*** de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la subvención estatal tenga por objeto servicios o políticas de competencia autonómica y que la opinión pública identifica nítidamente como tales. Es decir, que el Estado subvencione actividades o políticas que son competencia de las Comunidades Autónomas no parece muy acorde con la progresiva responsabilización fiscal que han venido marcando las sucesivas reformas o revisiones de su modelo de financiación. Desde el punto de vista de la transparencia gubernamental y la responsabilización fiscal de las Comunidades, las únicas subvenciones justificables serían aquellas que van dirigidas a promover políticas o actuaciones que son de la competencia estrictamente estatal.

Caso de Estudio: subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas adicionales a las previstas en el modelo de financiación, en los Presupuestos Generales del Estado de 2013

El análisis de la financiación del Estado a las Comunidades Autónomas mediante subvenciones adicionales a las previstas en el sistema de financiación, en función de lo dispuesto en los Presupuestos Generales del Estado de 2013, que se abordará en la presente sección, tendrá en cuenta dos tipos de subvenciones clasificados en distintos artículos presupuestarios, según los destinatarios de las mismas. A saber:

A. Subvenciones directas a las Comunidades Autónomas previstas en los estados de gasto de los Presupuestos Generales del Estado de 2013; en el artículo 45, para financiar operaciones corrientes, y en el 75, para financiar operaciones de capital, (recogidas por secciones y programas de gasto en el Anexo 1).

En este caso nos estamos refiriendo a subvenciones del Estado que no están previstas ni contempladas en su sistema de financiación (como por ejemplo las del Fondo de Compensación Interterritorial), sino que constituyen una financiación adicional instrumentalizada a través de convenios específicos bilaterales, convenios de Conferencia sectorial o muy excepcionalmente, convocatorias públicas de subvenciones. Del análisis de esta financiación mediante

subvenciones directas puede extraerse que la misma asciende a más de **2.579 millones de euros**. Su grado de condicionalidad a la actividad autonómica varía en unos casos u otros en función de la profundidad de la competencia que se atribuye el Estado, pero en todo caso plantean, de cara a la futura negociación de un nuevo sistema de financiación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la opción de su integración total o parcial en el sistema ordinario de financiación elevando en números absolutos el global del de financiación incondicionada. En todo caso hay que considerar que esta disponibilidad no es absoluta ya que algunas de aquellas subvenciones tienen su origen en disposiciones legales sectoriales del propio Estado o en programas o fondos de carácter finalista de la Unión Europea. Podemos destacar que una gran parte de aquellos 2.579 millones de euros se utilizan en partidas atribuibles al Ministerio de Empleo y Seguridad Social que copa casi 1.400 millones de Euros. Muy de lejos está seguido este Ministerio de la Sección presupuestaria denominada como “Otras Relaciones financieras con Entes Territoriales”, que supera los 458 millones de euros. Después superan los cien millones de euros, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (204), el Ministerio de Fomento (155) y el Ministerio de Economía y Competitividad (140).

- Tabla Resumen del Anexo 1: Subvenciones a las Comunidades Autónomas previstas en los artículos 45 y 75 de los Presupuestos de 2013

Financiación a las CC.AA (partidas 45 y 75) según los PGE 2013	Cuantía (Miles de euros)
12 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	60,99
13 MINISTERIO DE JUSTICIA	4071,88
14 MINISTERIO DE DEFENSA	5255,45
15 MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	22967,17
16 MINISTERIO DEL INTERIOR	1722,58
17 MINISTERIO DE FOMENTO	155856,22
18 MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	40324,84
19 MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	1397654,50
20 MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	49960,31
23 MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y	204591,04

MEDIO AMBIENTE	
26 MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	98617,55
27 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	140256,74
32 OTRAS RELACIONES FINANCIERAS CON ENTES TERRITORIALES	458451,80
TOTAL	2.579.791,07

Asimismo, cabe realizar también un análisis comparado acerca de este tipo de financiación y en comparación con lo sucedido en los ejercicios de 2009 y 2011, según queda explicitado tanto en los anexos 3 y 4 como en las tablas resumen de los mismos que presentamos a continuación.

- Tabla Resumen del Anexo 3: Subvenciones a las Comunidades Autónomas previstas en los artículos 45 y 75 de los Presupuestos de 2011

Financiación a las CC.AA (partidas 45 y 75) según los PGE 2011	Cuantía (Miles de euros)
12. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	60,99
13. MINISTERIO DE JUSTICIA	14731,88
16. MINISTERIO DEL INTERIOR	2523,3
17. MINISTERIO DE FOMENTO	547745,8
18. MINISTERIO DE EDUCACIÓN	503787,11
19. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	3273849,36
20. MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	293794,43
21. MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	418188,31
22. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2592
23. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO	509905,84
24. MINISTERIO DE CULTURA	38325,13
25. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	65853,01
26. MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD	289230,54
32. OTRAS RELACIONES FINANCIERAS CON ENTES TERRITORIALES	1592028,9
TOTAL	7.552.616,6

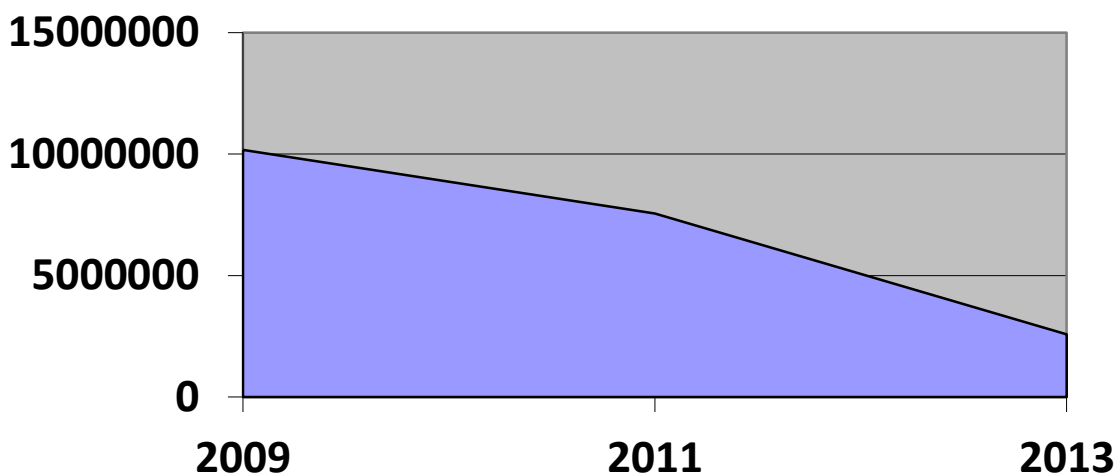
- Tabla Resumen del Anexo 4: Financiación a las Comunidades Autónomas incluida en las partidas 45 y 75 de los Presupuestos de 2009.

Financiación a las CC.AA (partidas 45 y 75) según los PGE 2009	Cuantía (Miles de euros)
13 MINISTERIO DE JUSTICIA	17405,56
15 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA	36
16 MINISTERIO DEL INTERIOR	2929,63
17 MINISTERIO DE FOMENTO	296588,6
18 MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE	1037280,66
19 MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	3365314,17
20 MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	568378,47
21 MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	455626,64
22 MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	71534,65
23 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO	880980,47
24 MINISTERIO DE CULTURA	50461
26 MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	219506,74
27 MINISTERIO DE VIVIENDA	395507,31
28 MINISTERIO DE IGUALDAD	12555,4
32. ENTES TERRITORIALES	2796358,48
TOTAL	10.170.463,78

Como se desliza de los datos proporcionados, puede corroborarse la hipótesis de partida acerca de que desde el ejercicio presupuestario de 2009 se ha producido una disminución acusada y progresiva de este tipo de financiación como consecuencia de la crisis financiera y económica, tanto en números absolutos como en el de las partidas de gasto.

Tal y como se puede comprobar en las tablas resúmenes que venimos ilustrando, **desde el ejercicio 2009** la cifra destinada a este tipo de financiación adicional ha descendido desde los **10.170 millones de euros** de aquel año, de manera progresiva. Como queda también reflejado, el volumen de esta financiación ya solo fue de **7.552 millones de euros en 2011** y ha quedado reducido **a solo 2.579 millones de euros en el presente 2013**, lo que supone una **reducción del 75%** en apenas cuatro ejercicios.

Ejercicio	Cuantía de los artículos 45 y 75 PGE: transferencias para gastos corrientes o de capital a Comunidades Autónomas (miles de €)
2009	10.170.463,78
2011	7.552.616,6
2013	2.579.791,07



B. Subvenciones a personas físicas o jurídicas en materias de competencia autonómica o de competencia concurrente con las Comunidades Autónomas, previstas en los estados de gasto de los Presupuestos Generales del Estado de 2013; en sus artículos 46, 47 y 48, para financiar operaciones corrientes a entidades locales, empresas, familias o instituciones sin fin de lucro, y en los artículos 76, 77 y 78, para financiar operaciones de capital a las mismas personas (recogidas por secciones y programas de gasto en el Anexo 2).

Los destinatarios de tales subvenciones no son directamente las Comunidades Autónomas pero indirectamente suponen una financiación adicional de las mismas cuando inciden en políticas o actividades de su principal competencia o responsabilidad. Nos estamos refiriendo a un tipo de financiación del Estado destinada a las personas físicas y jurídicas pero en el marco de un concepto que no puede entenderse tampoco como financiación ordinaria sino como financiación adicional en tanto en cuanto se trata de transferencias que se instrumentalizan mediante convocatorias públicas de subvenciones. Normalmente estas subvenciones van dirigidas a personas u organizaciones ajenas a las propias Comunidades Autónomas, pero no siempre; a veces incluso tienen como destinatarios a unidades, entidades o personal de las propias Comunidades Autónomas (ayudas para formación del profesorado de centros docentes, subvenciones a los centros deportivos de alto rendimiento, ayudas a bibliotecas públicas, etc.). Tal y como subrayábamos también en el caso de las subvenciones directas (Anexo 1) en este caso también esta financiación condicionada podría reutilizarse o reconvertirse en la revisión del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, si bien aquí también hay que tener en cuenta que algunos de las subvenciones convocadas lo son con fondos que pueden provenir de la Unión Europea para un fin o uso predeterminado y más o menos reglado, por lo que no podrían convertirse en ningún caso en financiación incondicionada a las Comunidades Autónomas.

- Tabla resumen del Anexo 2: Subvenciones a Personas Físicas y Jurídicas. Capítulos 4 y 7 de los Presupuestos Generales del Estado de 2013

Financiación a Personas Físicas y Jurídicas según los capítulos 4 y 7 de los PGE 2013	Cuantía (Miles de euros)
12 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	50,00
14 MINISTERIO DE DEFENSA	11818,96
15 MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	113534,08
16 MINISTERIO DEL INTERIOR	1153,40
17 MINISTERIO DE FOMENTO	110307,53
18 MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	1561838,72

19 MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	444232,04
20 MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	724240,71
23 MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	6927729,74
25 MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	303,99
26 MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	144806,50
27 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	181784,29
32 OTRAS RELACIONES FINANCIERAS CON ENTES TERRITORIALES	66740,28
TOTAL	10.288.540,24

Del análisis del Anexo 3 sobre financiación condicionada mediante subvenciones a personas físicas o jurídicas puede extraerse que la misma asciende a más de **10.288 millones de euros**. Particularmente, podemos destacar que una gran parte de aquellos más de 10.288 millones de euros se utilizan en partidas atribuibles al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que copa 6.927 millones de Euros. Muy de lejos está seguido este Ministerio por el de Educación, Cultura y Deporte, que supera los 1.561 millones de euros. Después superan los doscientos millones de euros, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (724), y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (444).

Los convenios suscritos por el Estado con las Comunidades Autónomas para la concesión de subvenciones

Enfoque y evolución

Como se ha expuesto repetidas veces, gran parte de las subvenciones financiadas con créditos de los Presupuestos Generales del Estado y que inciden en ámbitos competenciales propios de las Comunidades Autónomas, se instrumentalizan a través de convenios con ellas.

La suscripción de convenios entre Estado y Comunidades Autónomas puede ser una manifestación plausible del deber de coordinación, cooperación y colaboración interadministrativa que induce la Constitución y reclama de manera más expresa la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Esto es así cuando el convenio tiene por objeto anudar relaciones que eviten duplicidades administrativas, permitan compartir, utilizar o reutilizar recursos públicos de manera eficiente o, en general, cooperar en asuntos de interés común, aportando valor a ciudadanos, grupos de interés o a las propias administraciones (véase por todos el caso reciente del convenio singularizado de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Consejería de Empleo y Economía de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha, suscrito el 10 de octubre de 2013, por el que la Oficina de Castilla-La Mancha ante la Unión Europea en Bruselas se instalará en los locales de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea en dicha capital).

Sin embargo, los convenios también pueden desdibujar el sistema de distribución de competencias y responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas y pueden suponer cierta duplicidad o ineficiencia, cuando su único propósito es la financiación estatal de

programas o políticas que son competencia o responsabilidad de las propias Comunidades Autónomas. Múltiples actuaciones de las Comunidades Autónomas han sido financiadas parcial o totalmente mediante programas de gasto estatales. La colaboración financiera suele instrumentalizarse a través de convenios en los que se acuerdan, con mayor o menor detalle, las condiciones en que debe desarrollarse la actividad que constituye su objeto.

Estos convenios a veces son estrictamente bilaterales pero en muchas ocasiones, siendo bilaterales, se suscriben con todas o un número importante de Comunidades Autónomas por lo que de facto vienen a ser multilaterales. Los convenios de suscripción generalizada merecen especial atención e interés, ya que aportan una perspectiva homogénea en las relaciones de colaboración dentro del Estado Autonómico. Durante el año 2011 se tramitaron 18 modelos que han dado lugar a la firma de 96 convenios o acuerdos posteriores es decir, el 14% del total. Aparte de los 18 modelos informados, se ha presentado otro grupo de 26 tipos de convenios o acuerdos de contenido similar que han sido autorizados para su suscripción con 9 o más Comunidades Autónomas. El número total de estos convenios o acuerdos (derivados o no de un modelo) suscritos con 9 o más Comunidades Autónomas es de 326, lo que representa el 48% del total correspondiente a 2011⁹.

En total el registro general de convenios tenía inscritos 13.981 convenios entre Estado y las Comunidades Autónomas en agosto de 2010. A partir del 2006 y hasta estos dos últimos años, se estabiliza el número de convenios en algo más de 1.000 al año. A pesar de que el número de convenios se estabilizó durante aquellos años, no ocurre igual con la financiación asociada a los mismos. Así, el Estado ha transferido a las Comunidades Autónomas durante el período 2004-2007 más de 19.000 millones de euros a las Comunidades Autónomas, lo que ha supuesto un incremento del 85% con respecto al período 2000-2003. En la práctica, los

⁹ Todos los datos relativos a convenios entre Estado y Comunidades Autónomas están extraídos de los informes publicados en el 2010 y 2011 por la Dirección general de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades locales en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los datos sobre convenios en el 2012 y el 2013 están recogidos del registro de convenios de aquél órgano gestor, también público.

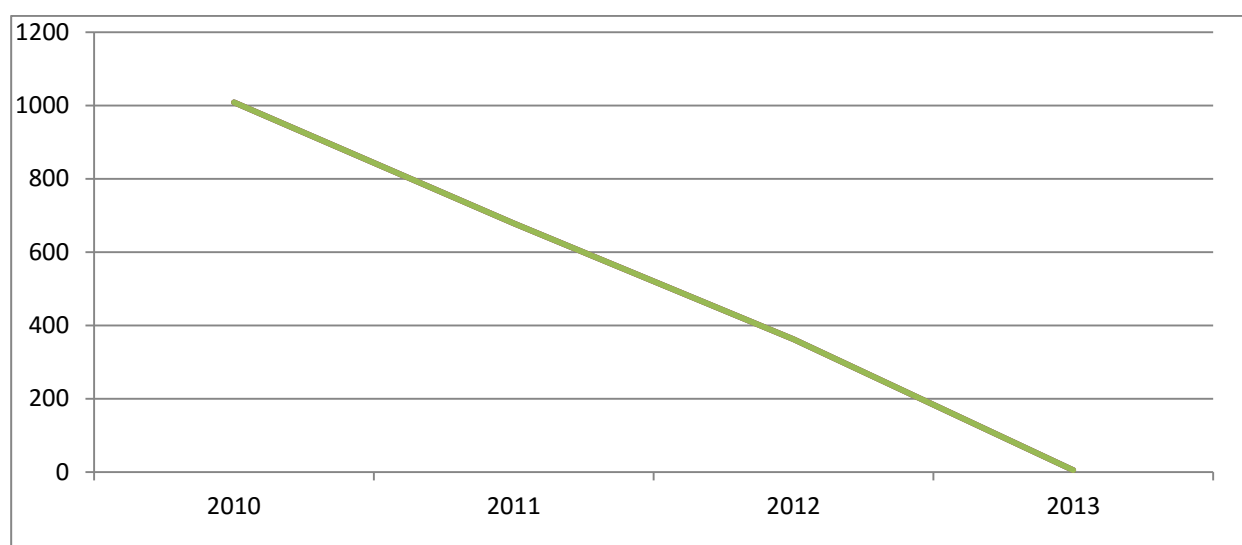
convenios de colaboración son la fórmula normalmente empleada por la Administración General del Estado para hacer efectiva la exigida territorialización de créditos estatales.

Sin embargo, la política de austeridad y reducción del déficit público acometida para corregir el desequilibrio de las cuentas públicas, ha repercutido directa y negativamente en la suscripción de convenios de colaboración durante 2011. Por un lado la Disposición Adicional 41ª de la Ley 39/2010 de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, que contiene previsiones para la suscripción de convenios con Comunidades Autónomas que incumplan su objetivo de estabilidad presupuestaria, y por otro el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011, por el que se aprueban medidas para reforzar la eficacia de la gestión del gasto público y la tesorería, han originado que **en 2011** se hayan suscrito sólo **678 convenios y acuerdos**, lo que supone un descenso del 32,8% respecto a los **1.009** que hubo **en 2010**.

De estos 678 convenios y acuerdos suscritos, 656 cuentan con compromisos financieros de la Administración del Estado, lo que representa casi el 97 % del total. En ellos se contemplan aportaciones estatales de 1.839 millones de euros, mientras que las Comunidades Autónomas han aportado 2.345 millones de euros. Hay que destacar que se trata de cantidades no anualizadas, es decir que, habiendo sido comprometidas en el año 2011, pueden ser gastadas en ejercicios posteriores.

En los sucesivos ejercicios, cabe destacar que **en 2012** continúa la caída en el número de convenios suscritos, contabilizándose sólo **362**, el 46% menos que el año anterior; mientras que en 2013 parece mantenerse esta tendencia. En este año **2013** entre Estado y Comunidades Autónomas se han suscrito hasta **el 31 de agosto** sólo **62 convenios**, aunque hay autorizados hasta esa fecha otros 238 convenios (relación de convenios suscritos y autorizados en Anexo 5). Esta tendencia es coherente con la tendencia descendente de la financiación del Estado mediante subvenciones a las Comunidades Autónomas.

Nº de convenios entre Estado y CCAA desde 2010 hasta 31 de agosto de 2013



En una valoración global de los convenios financieros como instrumento de financiación autonómica, pueden advertirse las mismas debilidades y fortalezas que ya se expusieron respecto a las subvenciones condicionadas. Quizás podríamos apuntar como características específicas de la figura del convenio, el costoso procedimiento para su tramitación, aun no siendo tan riguroso como el de los convenios entre Comunidades Autónomas¹⁰, y favorablemente, su flexibilidad y versatilidad para arbitrar relaciones interadministrativas.

¹⁰ art. 145.2 de la Constitución española.

Descripción del procedimiento de aprobación de los convenios entre Administraciones Públicas¹¹

Resulta de evidente ayuda para comprender el complejo proceso de la tramitación de un convenio entre las Administraciones Públicas españolas, la confección de un pequeño índice o esquema de los pasos a desarrollar. En nuestro caso pretendemos arrojar luz desde una perspectiva general al caso específico de los convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en virtud de lo explicado en las secciones precedentes del presente informe. Los **trámites a realizar por parte de la AGE** son los siguientes:

A. TRAMITACIÓN INTERNA

A.A Iniciación y preparación

A.B Documentos necesarios para iniciar el procedimiento (texto del proyecto de convenio)

A.C Memoria del convenio de colaboración

A.D Trámites preceptivos

A.D.A Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento

A.D.B Informe de la Abogacía del Estado en el Departamento

A.D.C Fiscalización de la Intervención Delegada de la Administración del Estado

B TRAMITACIÓN EXTERNA

B.A Trámites preceptivos

B.A.A Envío a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica

B.A.B Fiscalización por la Intervención General de la Administración del Estado

B.A.C Autorización del Consejo de Ministros

B.A.D Informe de otros Ministerios

¹¹ La presente sección ha tenido como fuente primordial originaria, el artículo: Manteca Valdelande, V. (2009): “El convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia (y II)”; en *Actualidad Administrativa*, n. 3, p. 357-367.

C SUSCRIPCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN

- C.A Preparación para la suscripción
- C.B Suscripción por el Titular o por el Subsecretario del Departamento
- C.C Remisión y archivo
 - C.C.A Suscripción por los Secretarios Generales o por los Directores Generales del Departamento
 - C.C.B Remisión y archivo
 - C.C.C Publicación
 - C.C.D Comunicación al Senado

A. TRAMITACIÓN INTERNA

A.A Iniciación y preparación

La iniciación del procedimiento y la preparación del proyecto de convenio corresponden al Centro o Centros Directivos competentes por razón de la materia que elaboran un primer texto del mismo. Esta fase comprende la realización de estudios y evacuación de informes previos que garanticen la oportunidad o la necesidad del convenio, así como su legalidad. Asimismo, se llevan a cabo los contratos previos con la Comunidad Autónoma u órgano administrativo con el que se pretenda suscribir el convenio. Las Unidades técnico-jurídicas competentes de los diferentes centros de dirección del Ministerio correspondiente deberán participar en la elaboración y redacción del proyecto de convenio. Con anterioridad a su remisión a la Secretaría General Técnica, el borrador deberá contar con el «visto bueno») del titular del centro directivo competente por razón de la materia (Secretaría General, subsecretaría, dirección General, etc.).

A.B Documentos necesarios para iniciar el procedimiento (texto del proyecto de convenio)

El Centro Directivo completará el expediente procediendo a la confección o recopilación de los documentos siguientes:

El proyecto se estructura en los siguientes apartados:

- Título en el que se reflejan las partes firmantes y una sucinta referencia al objeto.
- Referencia al lugar y fecha de firma, que figurará en la cabeza del Convenio.
- Un apartado titulado Reunidos, en el que se indican las partes firmantes.
- Un apartado expositivo dividido en párrafos numerados que comienzan con un “Que...”, en el que se refleje la finalidad, los fundamentos jurídicos relativos al reparto constitucional de competencias en la materia.
- Un apartado que recoja las cláusulas numeradas y epigrafiadas con una breve reseña de su contenido.

Para el caso de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas, el borrador debe contener, cuando proceda, los aspectos que se recogen en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, y en concreto:

- Los órganos que celebran el convenio y habilitación jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- La competencia que ejerce cada Administración.
- Su financiación
- Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así se acuerda.
- La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.
- Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

A.C Memoria del convenio de colaboración

El proyecto de convenio o de acuerdo deberá ir acompañado de una memoria en la que se describan: a) Sus antecedentes y objetivos; b) Los compromisos de colaboración contemplados; c) Las razones que justifican su suscripción; d) El cumplimiento de los trámites previos de carácter preceptivo, en su caso; e) En relación con los gastos que se deriven de la ejecución del convenio, en su caso, la Memoria incluirá, cuando proceda, referencia a cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de ejecución.

A.D Trámites preceptivos

Tendrán que cumplimentarse: A) la solicitud de Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento; B) el informe de la Abogacía del Estado en el Departamento; y C) la fiscalización por la Intervención Delegada de la Administración del Estado cuando la suscripción del convenio comporte gasto que examinamos a continuación.

A.D.A) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento

Todo proyecto de convenio a suscribir con Comunidades Autónomas o con otras entidades públicas o privadas deberá ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio que corresponda. El informe de Secretaría General Técnica es preceptivo y no vinculante, correspondiendo a los Centros directivos autores del texto aceptar o rechazar las observaciones y sugerencias que en ellos se contuvieran. No obstante, cuando las observaciones se refieren a la legalidad del convenio, los Centros directivos deberán comunicar a la Secretaría las razones que justifiquen su no aceptación.

Para el caso de que se prevea la suscripción de un mismo o análogo convenio con varias Comunidades Autónomas, deberá remitirse a la Secretaría General Técnica, a efectos de su informe, tanto el modelo general de convenio como cada uno de los Convenios que 'se preten-

dan suscribir con aquéllas con indicación de las diferencias que contengan. Asimismo, debe cumplirse este trámite en relación con los proyectos de adenda o de modificaciones a convenios ya suscritos, así como para las prórrogas de los mismos.

A.D.B) Informe de la Abogacía del Estado en el Departamento

La Unidad proponente remitirá a la Abogacía del Estado en el Ministerio para su informe preceptivo, el convenio de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en los siguientes preceptos: a) El apartado segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, en el caso de los convenios de colaboración con Comunidades Autónomas; b) El Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria respecto al ejercicio de la Función interventora, en el caso de los convenios suscritos con entidades de Derecho Público; c) El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1988, en el caso de los convenios a suscribir con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

Si bien el informe de la Abogacía del Estado es preceptivo y no vinculante y corresponde a los Centros Directivos redactores del proyecto aceptar o no las observaciones que contenga, cuando las observaciones se refieran a la legalidad del convenio, los Centros directivos deben comunicar a la Subsecretaría del Ministerio las razones que justifiquen su no aceptación, además para el caso de que se prevea la suscripción de un mismo o análogo convenio con varias Comunidades deberá remitirse a la Abogacía del Estado, a efectos de su informe, tanto el modelo general de convenio como cada uno de los Convenios que se pretendan suscribir con aquéllas con indicaciones de las diferencias que contengan.

A.D.C) Fiscalización por la Intervención Delegada de la Administración del Estado

La Unidad proponente remite el convenio a la Intervención Delegada del Departamento para su preceptivo trámite de fiscalización, siempre que de aquel se deriven obligaciones de

contenido económico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 17 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Estado. Cuando se trate de Organismos Autónomos que realicen actividades industriales, comerciales, financieras o análogas la función interventora se sustituye por el control financiero que se ejercerá con carácter permanente con respecto de la totalidad de las operaciones efectuadas por los citados Organismos, de conformidad con el artículo 100 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y con el artículo 41 del Real Decreto 2188/1995.

La fiscalización efectuada por la Intervención Delegada podrá tener carácter suspensivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en los artículos 15, 19 Y 20.1 Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre. Asimismo, cuando el proyecto de convenio no se ajuste a las observaciones formuladas por la Intervención en su informe de fiscalización, siempre que estas no tengan carácter suspensivo, los Centros directivos deberán comunicar a la Subsecretaría las razones que justifiquen su no aceptación.

B TRAMITACIÓN EXTERNA

B.A Trámites preceptivos

En esta fase de tramitación deben llevarse a cabo los siguientes trámites: A) Envío a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica en el caso de Convenios de Colaboración con Comunidades Autónomas, a efectos de su autorización o de la constatación de que se dan las condiciones para que el convenio se considere exento de tal autorización; B) Fiscalización por la Intervención General de la Administración del Estado sobre gastos que se deriven del convenio, cuando corresponda; C) Autorización del Consejo de Ministros, en

cumplimiento del artículo 74.4 de la Ley General Presupuestaria; y D) Informe de otros Departamentos afectados por el convenio.

B.A.A) Envío a la Comisión Delegada del gobierno para la Política Autonómica

De conformidad con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, Y teniendo en cuenta las modificaciones operadas en el mismo, en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de julio de 1998, deberá remitirse el convenio a la citada Comisión tanto para la autorización, con carácter general, como para la constatación, por el Secretario de la Comisión, de que concurren las circunstancias previstas en el Acuerdo que eximen al convenio de la citada autorización. Para dar cumplimiento a este trámite, el Secretario General Técnico remitirá a la Directora General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas la solicitud de autorización o de constatación de que se dan las condiciones para eximir de la necesidad de autorización al convenio, junto con los documentos siguientes: a. Texto del proyecto de convenio, una vez recogidas, en su caso, las observaciones contenidas en los informes de la Abogacía del Estado y de la Secretaría General Técnica del Departamento; b. Memoria; c. Informe de la Secretaría General Técnica; y d. Informe de la Abogacía del Estado en el Departamento.

Recibida la contestación de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica en la Secretaría General Técnica, ésta la remite a la Unidad proponente para que continúe con la tramitación. En el supuesto de que se hubiesen realizado observaciones, la Secretaría General Técnica lo pondrá en conocimiento de la Unidad proponente para su discusión e incorporación, si procede, al texto del convenio.

B.A.B) Fiscalización por la Intervención General de la Administración del Estado

La unidad proponente del convenio debe elaborar el correspondiente documento contable RC y lo remitirá a la Intervención Delegada en el Departamento, para su contabilización. También debe remitir la propuesta de convenio a la Intervención General de la Administración del Estado

para que se lleve a cabo el preceptivo trámite de fiscalización. A estos efectos, y de acuerdo con el artículo 8.1. o del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, el Interventor General de la Administración del Estado ejerce la fiscalización previa de los actos de aprobación de los gastos.

Con relación a la competencia establecida en el apartado aJ. se tendrá en cuenta que la Resolución de 25 de febrero de 1998 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se delegan determinadas competencias en materia de fiscalización previa de convenios de colaboración, determina que el Interventor General ha delegado en sus Interventores Delegados las siguientes competencias: a) La fiscalización previa de los gastos que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuando dichos gastos vayan referidos a convenios de colaboración con Comunidades Autónomas y no supongan un compromiso de gastos que haya de extenderse a ejercicios posteriores ni sean de cuantía indeterminada; y b) La fiscalización previa de los gastos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuando dichos gastos vayan referidos a convenios de colaboración de cuantía indeterminada o que supongan un compromiso de gastos que deban extenderse a ejercicios posteriores, siempre que la cuantía del gasto global que se derive del convenio no supere los 2.000 millones de pesetas.

En el caso de los Organismos Autónomos que realicen actividades industriales, comerciales, financieras o análogas, la función interventora se sustituye por el control financiero, que se ejercerá con carácter permanente respecto de la totalidad de las operaciones efectuadas por los citados Organismos, de conformidad con el artículo 41 del Real Decreto 2188/1995.

B.A.C) Autorización del Consejo de Ministros

El órgano componente para la firma de los convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones Públicas o con entidades públicas o privadas necesitará autorización

del Consejo de Ministros, cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o deba extenderse a ejercicios posteriores, de conformidad con el artículo 74.4 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en su redacción dada por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria. Con carácter previo a su suscripción se tramitará el oportuno expediente de gastos, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades.

B.A. D) Informe de otros Ministerios

Cuando los proyectos de convenio se refieran a materias que afecten también a las competencias de otros Departamentos, de modo que su suscripción deban realizarla conjuntamente varios Ministros, y el Ministerio proponente sea el Departamento responsable de la tramitación, el Subsecretario solicitará el informe pertinente de los Órganos competentes de dichos Departamentos. Para ello la petición del informe deberá acompañarse de documentación necesaria para su correcta emisión y, en todo caso, del Texto del proyecto de convenio, la Memoria, el Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio y el Informe de la Secretaría Técnica.

C. SUSCRIPCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN

C.A Preparación para la suscripción

Cumplimentados los trámites anteriores, la Unidad proponente del convenio elaborará un texto definido y lo remitirá para la firma a la autoridad competente, de conformidad con el artículo 13.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de julio de 1998, sobre competencia para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y con la Orden de 28 de julio de 1998, sobre delegación de atribuciones en el Ministerio.

C.B Suscripción por el Titular o por el Subsecretario del Departamento

En el caso de que los convenios sean sometidos a la firma por el Titular del Departamento o por el Subsecretario, la unidad proponente remite a la Secretaría General Técnica el texto definitivo del convenio en papel adecuado, acompañado de soporte informático para mayor agilidad de la tramitación.

En caso de que la firma se produzca en único acto, el Secretario General Técnico remite a la Comunidad Autónoma afectada o a la persona o entidad firmante en los demás casos, tres originales del convenio para su suscripción. Una vez firmados los, ejemplares son devueltos por la parte suscriptora a la Secretaría General Técnica, que los remitirá al Gabinete del Titular del Departamento o del Subsecretario para su suscripción.

C.C Remisión y archivo

Los convenios firmados conforme a lo previsto en el punto anterior, son devueltos a la Secretaría General Técnica, que procede a enviar un original a la Comunidad Autónoma o entidad firmante de que se trate, a archivar un original junto con el correspondiente expediente en la Secretaría General Técnica y a enviar el tercer original al órgano gestor o promotor del convenio para que por éste se una al documento contable junto con el resto de la documentación del expediente, a efectos de su contabilización y posterior remisión al Tribunal de Cuentas a través de la Intervención Delegada. Finalmente también debe enviar una fotocopia compulsada al Ministerio de Administraciones Públicas, para su conocimiento y a efectos de registro, cuando se trate de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas.

C.C.A) Suscripción por los Secretarios Generales o por los Directores Generales del Departamento

En estos casos, la unidad proponente del convenio de colaboración remite al Secretario General o Director General componente, el texto definitivo del convenio en papel adecuado acompañado

de soporte informático, a efectos de su suscripción. Una vez firmados los ejemplares serán devueltos por la parte suscriptora a la Secretaría General o Dirección General correspondiente para su firma por ésta.

C.C.B) Remisión y archivo

La Secretaría General o Dirección General suscriptora de los convenios referidos en el punto anterior, procederán a llevar a cabo las siguientes operaciones: enviar un original a la persona o entidad firmante; enviar un original a la Secretaría General Técnica, a efectos de su archivo y constancia en el expediente; y enviar el tercer original junto con el documento contable a la Intervención Delegada para que por esta se una al documento contable junto con el resto de la documentación del expediente, a efectos de su contabilización y posterior remisión al Tribunal de Cuentas.

C.C.C) Publicación

En el caso de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas deberá procederse a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Corresponde al órgano gestor la preparación del convenio firmado para su publicación. A tales efectos, se dictará la correspondiente Resolución para la publicación del convenio (por el Director General, Secretario General o Presidente o Director del Organismo Autónomo afectado) por la que se dé publicidad al mismo. Esta resolución deberá contener como anejo el texto íntegro del convenio. Asimismo, se procederá a remitir todo ello (junto al soporte informático), a la Secretaría General Técnica que procede a interesar del Ministerio de Presidencia su publicación oficial.

La publicación oficial de los demás convenios o acuerdos no es preceptiva. No obstante, cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente se podrá solicitar su publicación, siendo aplicable lo indicado anteriormente.

C.C.D) Comunicación al Senado

Los convenios suscritos con Comunidades Autónomas deberán ser comunicados al Senado, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Correspondiendo el cumplimiento de este trámite al Ministro de Administraciones Públicas. A estos efectos, la Secretaría General Técnica deberá remitir a dicho departamento, fotocopia compulsada del convenio firmado.

Por su bilateralidad, el Convenio se debe tramitar simultáneamente en la AGE y la correspondiente ***Comunidad Autónoma***. Aunque el procedimiento en cada una de ellas está regulada por su propia legislación de gobierno y régimen jurídico- administrativo, lo cierto es que suele ser bastante homogéneo en todas ellas, emulando el que hemos descrito en la AGE. Las diferencias son mínimas y contienen los mismos trámites tanto relativos a la suscripción y registro del propio convenio como a la autorización, en su caso, del gasto. Normalmente, la suscripción del convenio corresponde al titular de la Consejería o departamento proponente, previa autorización del Consejo de Gobierno.

Bibliografía

- Álvarez Barbeito, Pilar: (1996) *Actividad de fomento y subvenciones: estado actual de la problemática*. Dereito nº 5.
- Anderson, G. (ed) (2010): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Marcial Pons, Madrid.
- Ferrí, J. (ed) (2013): *Política y gobierno en el estado autonómico*. Tirant lo Blanc / INAP, Valencia.
- Fundación SEPI (2012): *¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?* Informe de mayo de 2012.
- Gobierno de España (2009): *Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica*.
- Gobierno de España (2011): *Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011*.
- Manteca Valdelande, Víctor (2009): *El convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia*. Actualidad Administrativa nº 3.
- Parlamento de España (1978): *Constitución Española*.
- Parlamento de España (1980): *Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas*.
- Parlamento de España (1981): *Ley 12/1981 para el Concierto Económico del País Vasco*.
- Parlamento de España (1982): *Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*.
- Parlamento de España (1992): *Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

- Parlamento de España (2002): *Ley 12/2002 para el Concierto Económico del País Vasco.*
- Parlamento de España (2003): *Ley 25/2003 de Modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.*
- Parlamento de España (2009): *Ley 22/2009 por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.*
- Parlamento de España (2010): *Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011.*
- Parlamento de España (2012): *Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado para 2013.*
- Pascual García, José. *Convenios de colaboración entre Administraciones Públicas y convenios con administrados.* BOE. Madrid 2012.
- Sáenz Royo, E. (2003): *Estado Social y Descentralización Política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España.* Thomson Civitas, 2003.
- Sánchez Ferro, S. (2011): *Las Subvenciones Condicionadas en el Estado Autonómico*, en *Revista General de Derecho Constitucional* 11.
- Tribunal Constitucional de España (1992): *Sentencia 13/1992*, de 6 de febrero.
- Tribunal Constitucional de España (2009): *Sentencia 138/2009*, de 15 de junio.
- Tribunal Constitucional de España (2010): *Sentencia 65/2010*, de 18 de octubre