

Expediente: 23/2016

Objeto: Cuestiones que plantea la modificación de los artículos 17.3 y 20.8 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, de Subvenciones.

Dictamen: 37/2016, de 27 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de julio de 2016,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Socorro Sotés Ruiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 6 de mayo de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Navarra escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.3, en relación con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión del dictamen facultativo, solicitado por el Gobierno de Navarra por acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de mayo de 2016, acerca de diversas cuestiones que plantea la modificación de los artículos 17.3 y 20.8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones, en el marco de las subvenciones tramitadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

El día 13 de mayo de 2016, tiene entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra al que

acompaña documentación complementaria en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Presidente de este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

1. Por parte del Director del Servicio de Contabilidad de la Dirección General del Presupuesto y Política Financiera del Gobierno de Navarra, mediante correo electrónico, se remite al Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa las deficiencias detectadas por el Equipo de Administración y Custodia de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante, BDNS), División de Auditoría Operativa y Control Financiero de Subvenciones Nacionales, Oficina Nacional de Auditoría, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España, en las anotaciones hechas en la BDNS.

2. Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de enero de 2016, se establecieron las instrucciones de tratamiento de la información de las subvenciones y ayudas concedidas por entidades del sector público de la Comunidad Foral. De conformidad con las instrucciones establecidas en este Acuerdo, los órganos gestores de las subvenciones reguladas en la Ley Foral 11/2005 de 9 de noviembre, de Subvenciones (en adelante LFS), deberán registrar en la BDNS, las convocatorias aprobadas, previamente a su publicación.

En aplicación del mencionado Acuerdo, “los órganos gestores de los diferentes departamentos y organismos autónomos están registrando en la BDNS las convocatorias aprobadas junto con las bases reguladoras de las subvenciones, dado que se aprueban conjuntamente en aplicación del artículo 14 LFS”.

3. Por acuerdo del Gobierno de Navarra, de 4 de mayo de 2016, se solicita dictamen al Consejo de Navarra acerca de diversas cuestiones que plantea la modificación de los artículos 17.3 y 20.8 de la Ley 38/2003, de 17

de noviembre, de Subvenciones, operada por la Ley 15/2014 de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, en el marco de las subvenciones tramitadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, puestas de manifiesto por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, a petición de la Comisión de Coordinación mediante informe de 3 de mayo de 2016.

4. A la petición del dictamen se acompaña el informe realizado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, a instancia de la Comisión de Coordinación de fecha 3 de mayo de 2016, siendo el planteamiento del problema para cuya solución se propone solicitar el dictamen al Consejo de Navarra, el siguiente: “si el artículo 20.8 de la LGS, declarado básico por la legislación estatal, es propiamente básico y, en caso afirmativo, sus efectos sobre el problema expuesto especialmente si dicho precepto supone que entren en contradicción la norma básica estatal y la normativa foral en materia de subvenciones en cuyo caso, procedería analizar si dicha contradicción debe resolverse mediante la simple inaplicación de la ley foral, o éste debe prevalecer en este caso”.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, previo acuerdo del Gobierno de Navarra del día 4 de mayo de 2016, recaba de conformidad con el extinto artículo 18 de la LFCN dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie acerca de los problemas que plantea la modificación de los artículos 17.3 y 20.8 de la LGS, en el marco de las subvenciones tramitadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra conforme a la LFS.

El presente dictamen se emite con carácter facultativo en cumplimiento de lo establecido en el derogado artículo 18 de la LFCN, aplicable por razones temporales por analogía con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, e igual disposición de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y todo ello ante la ausencia de previsiones específicas sobre los procedimientos ya iniciados en la recientemente aprobada Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, con entrada en vigor el 16 de junio de 2016, por lo que este Consejo emite el presente dictamen con el carácter de facultativo. En el momento actual y vigente la nueva Ley Foral sobre el Consejo de Navarra se contemplan los dictámenes facultativos en el artículo 14.2.

La petición de dictamen facultativo, junto con la documentación remitida, cumple las condiciones de procedimiento fijadas en los artículos 27 y 28.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, ya que la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra dirige el escrito de remisión de la consulta al Presidente del Consejo de Navarra, concretando con precisión su objeto y acompañando la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

A la vista de los términos de la consulta formulada, nuestro análisis se ceñirá exclusivamente al examen de los preceptos citados en las conclusiones del informe emitido por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, determinando si el artículo 20.8 de la LGS, declarado básico por la legislación estatal, es propiamente básico y sus efectos, especialmente si entran en contradicción la norma básica estatal y la normativa foral en materia de subvenciones, y si dicha contradicción debe resolverse mediante la simple inaplicación de la Ley Foral o ésta debe prevalecer en este caso.

II. 2ª. Marco jurídico de aplicación

Navarra tiene competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre las normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra, así como sobre el régimen jurídico de

la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, conforme disponen las letras c) y e) del artículo 49.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

En el ejercicio de dicha competencia exclusiva, el Parlamento de Navarra ha aprobado diversas leyes forales en relación con el ámbito de las subvenciones.

Así, por la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, se reguló el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos. En su exposición de motivos se hacía constar:

“El régimen económico-financiero general de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos viene establecido básicamente en los artículos 60 y 61 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra, donde se determinan los principios generales reguladores y se establecen ciertas condiciones previas que deben reunir los beneficiarios para acceder al cobro de las ayudas, todo ello sin perjuicio de la existencia de diversas normas específicas que regulen la gestión de ayudas concretas.

La existencia de múltiples actuaciones administrativas para la tramitación y concesión de estas ayudas públicas, así como la carencia de un marco regulador común, demandan establecer en una norma básica los aspectos generales de concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos”.

Posteriormente, se aprobó la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, en cuyo preámbulo se señaló que la Comunidad Foral de Navarra fue pionera en la regulación del régimen jurídico de concesión, gestión y control de las subvenciones con la aprobación de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio. Poniendo de manifiesto que debido al tiempo transcurrido desde la aprobación de esta ley han surgido ciertas carencias en el marco jurídico que se diseñó en su momento, por lo que la nueva regulación foral ha hecho especial hincapié en los principios de publicidad y concurrencia que deben presidir la actividad subvencionadora, con objeto de

dotarla de la máxima transparencia. Estos principios han quedado significativamente plasmados en su artículo 14, sobre las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, en su artículo 15, que contempla la publicidad de las subvenciones concedidas, y en su artículo 17, relativo a los procedimientos de concesión.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.13^a, 14^a y 18^a de la Constitución Española, el Estado goza de competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, hacienda general y deuda del Estado, y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En virtud de dichas competencias se dictó la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), que en su exposición de motivos indica:

“Uno de los principios que va a regir la nueva Ley General de Subvenciones, que están inspirados en los de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, es el de la transparencia. Con este objeto, las Administraciones deberán hacer públicas las subvenciones que concedan, y, a la vez, la ley establece la obligación de formar una base de datos de ámbito nacional que contendrá información relevante sobre todas las subvenciones concedidas...

La Ley General de Subvenciones es un instrumento legislativo de regulación de una técnica general de intervención administrativa que ha penetrado de manera relevante en el ámbito de todas las Administraciones públicas. El interés público demanda un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en las diferentes Administraciones públicas. La ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional constituye una finalidad nuclear que se inspira directamente en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, a cuyo tenor el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común...

En virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y dejando a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las comunidades autónomas, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas (SSTC núms. 32/1981, 227/1988 y 50/1999). En materia de procedimiento administrativo común, el

Tribunal Constitucional no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, sino que en este ámbito se han incluido los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (SSTC núms. 227/1988 y 50/1999)... Constituye legislación básica la definición del ámbito de aplicación de la ley, las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de la resolución de concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional.”

La citada LGS ha sido modificada parcialmente por la Ley 15/2014 de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativas. Su artículo 30 modifica, entre otros, el artículo 17.3 de la LGS, señalando:

“Uno. Se modifica la letra b) del apartado 3 del artículo 17 en los siguientes términos: b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes”.

No obstante, la modificación operada por la citada ley no alcanza al apartado 1 del referido artículo 17 que permanece inalterado y en el que se dispone:

“En el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, los ministros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión. Las citadas bases se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada

correspondiente, y serán objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado". No será necesaria la promulgación de orden ministerial cuando las normas sectoriales específicas de cada subvención incluyan las citadas bases reguladoras con el alcance previsto en el apartado 3 de este artículo.”.

Por otra parte, el apartado tres del mismo artículo 30 modifica en apartado 8 del artículo 20.8, que dice:

“En aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los siguientes contenidos:

a) las convocatorias de subvenciones; a tales efectos, en todas las convocatorias sujetas a esta Ley, las administraciones concedentes comunicarán a la Base de Datos Nacional de Subvenciones el texto de la convocatoria y la información requerida por la Base de Datos. La BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito. La convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria.

b) las subvenciones concedidas; para su publicación, las administraciones concedentes deberán remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones las subvenciones concedidas con indicación según cada caso, de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y objetivo o finalidad de la subvención con expresión de los distintos programas o proyectos subvencionados. Igualmente deberá informarse, cuando corresponda, sobre el compromiso asumido por los miembros contemplados en el apartado 2 y en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 y, en caso de subvenciones plurianuales, sobre la distribución por anualidades. No serán publicadas las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, a la intimidad personal o familiar de las personas físicas en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y haya sido previsto en su normativa reguladora. El tratamiento de los datos de carácter personal sólo podrá efectuarse si es necesario para la satisfacción del

interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al artículo 1.1 de la Directiva 95/46/CE.

c) La información que publiquen las entidades sin ánimo de lucro utilizando la BDNS como medio electrónico previsto en el segundo párrafo del artículo 5.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Los responsables de suministrar la información conforme al apartado 4 de este artículo deberán comunicar a la BDNS la información necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en este apartado.”

Cabe recordar que la Disposición Final primera de LGS, en relación con la habilitación competencial y carácter de legislación básica, señala que:

“1. Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a de la Constitución, constituyendo legislación básica del Estado, los siguientes preceptos: En el título preliminar, el capítulo I y el capítulo II excepto, el párrafo d) del apartado 4 del artículo 9, el artículo 10, el apartado 2 y los párrafos d), e), f), g), h), i), j), k) y l) del apartado 3 del artículo 16, los apartados 1, 2, y los párrafos c), f), h), i), j), k), l), m) y n) del apartado 3 del artículo 17 y el artículo 21...”

Por lo tanto se confiere al artículo 17.3.a), b), e) y g) carácter de legislación básica del Estado, estableciéndose los extremos que se tienen que contemplar como mínimo, en la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones:

“a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.

g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.”

De igual manera el artículo 20.8 LGS tiene carácter de legislación básica, por imperativo de dicha disposición final primera.

Por último, en relación con la aplicación de dicha ley en la Comunidad Foral de Navarra, su disposición adicional vigésima primera, establece que "En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta ley se llevará a cabo con respeto a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra."

II.3ª. Acerca de las cuestiones planteadas.

Según se indica por el Servicio de Secretariado y Acción Normativa del Gobierno de Navarra, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha remitido a los gestores de subvenciones, a través del Servicio de Contabilidad de la Dirección General del Presupuesto y Política Financiera, diversos correos electrónicos que resumidamente quedan plasmados en el texto siguiente:

"Se ha observado que las bases reguladoras se han aprobado conjuntamente con la convocatoria.

Al respecto les informamos que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, reguladas en el artículo 17 de la Ley General, tienen la naturaleza de disposiciones reglamentarias. Como norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, la Constitución Española garantiza su publicidad (artículo 9.3). Esta publicidad se lleva a cabo mediante su publicación en el Diario Oficial correspondiente.

Antes del 1 de enero de 2016, las bases reguladoras de concesión de subvenciones se podían publicar conjuntamente con la convocatoria de la subvención, siempre teniendo en cuenta la naturaleza de ambas y contando, evidentemente, con el contenido completo que se exige en la LGS tanto a las bases (artículo 17.3) como a la convocatoria (art.23.2).

No obstante, con la entrada en vigor del artículo 20.8 de la LGS, se establece un nuevo régimen de publicidad de la convocatoria. La publicación de la convocatoria (acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de administrados) se debe realizar mediante la publicación del extracto en el Diario Oficial correspondiente, previo traslado del mismo al Diario Oficial por la BDNS. La publicación de la convocatoria en el Diario Oficial siguiendo este procedimiento determina el momento a partir del cual la convocatoria surte sus efectos jurídicos. La publicación de la convocatoria en el Diario Oficial

por cualquier otro método dará lugar a que la convocatoria incurra en causa de anulabilidad.

Dado que el extracto de la convocatoria debe incluir los aspectos más significativos de la misma, no es posible incluir en dicho extracto las bases reguladoras por las que se rige la concesión de la subvención cuya convocatoria se publica.

Por ello, al ser necesario publicar las bases reguladoras para dar cumplimiento a la garantía de publicidad de las normas, las bases reguladoras se han de publicar en el diario, oficial correspondiente en una publicación que no debe incluir la convocatoria de la subvención, pues ésta se debe publicar mediante el registro de la convocatoria en la BDNS y el posterior traslado del extracto de la misma al Diario Oficial por parte de la Base de Datos Nacional de subvenciones.

Antes del 1 de enero de 2016, se permitía la aprobación conjunta de las bases reguladoras de concesión de subvenciones y la convocatoria, haciendo coincidir en una misma publicación las bases reguladoras y la convocatoria.

Desde la entrada en vigor del artículo 20.8 de la LGS esta forma de proceder no es posible.

Las bases reguladoras, al determinar el marco legal propio para el otorgamiento de la subvención, deben ser aprobadas por el competente para el desarrollo del reglamento en el ámbito de su administración pública.

Aprobadas las bases reguladoras, se debe proceder a la aprobación, por el órgano gestor de la subvención, de la convocatoria de la subvención.

Por tanto, nos encontraríamos ante la aprobación de dos actos distintos:

- Aprobación de un acto reglamentario: Bases reguladoras.
- Aprobación de un acto administrativo: Convocatoria.

Aprobados los actos, se debe proceder a su publicidad:

- Las bases reguladoras se publicarán en el Diario Oficial correspondiente, mediante el traslado de las mismas por el órgano competente.
- La convocatoria se publicará mediante la inserción del extracto de la convocatoria en el Diario Oficial a través de la BDNS, previo registro en la Base de la convocatoria y de los campos y documentos solicitados.

Si publicasen en el Diario Oficial, por el sistema tradicional, conjuntamente las bases reguladoras y la convocatoria, la convocatoria

estaría incurso en causa de anulabilidad. La publicación en el Diario Oficial, nuevamente, de la convocatoria pero esta vez a través de la BDNS podría convalidar la anulabilidad de la convocatoria, pero en todo caso los efectos jurídicos de la convocatoria se producirían con la publicación de la misma a través de la BDNS. La publicación de dos convocatorias, una con efectos jurídicos y otra no, causaría inseguridad jurídica al ciudadano.

Para evitar esta situación se recomienda que en futuras convocatorias, el plazo de presentación de solicitudes se establezca en función de la fecha de publicación en el Diario Oficial del extracto de la convocatoria.

Por último recordarles que mientras que el diario oficial no se comunice con la BDNS vía servicios web, la información de la fecha de publicación del extracto en el diario oficial y otros datos relativos a la publicación se registrará, en la BDNS, por el órgano convocante de la convocatoria.

Para recoger esta circunstancia en la BDNS y que los extractos no consten como pendientes de publicación, es aconsejable que incorporen la información relativa a la publicación.

Para ello, una vez seleccionada la convocatoria, deberá acudir al extracto publicado y en la funcionalidad.”

A la vista de lo expuesto se plantea por el Servicio de Secretariado y Acción Normativa, si los artículos 17.1 y 20.8 LGS tienen carácter básico, y si ello entra en contradicción con la normativa foral sobre subvenciones.

En relación con el artículo 20.8 de la LGS hay que señalar que el capítulo II del título preliminar de la LGS contiene las disposiciones comunes a las subvenciones públicas. La disposición adicional final establece que dicho precepto constituye legislación básica del Estado, habiéndose dictado la ley al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13ª, 14ª y 18ª de la Constitución Española. En este sentido la STC 130/2013 ha señalado:

“...es evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, las subvenciones no constituyen una «materia» a efectos de la distribución constitucional de competencias, sino que cada subvención concreta se inserta en la materia a que la misma se destina y se somete, por tanto, al reparto competencial correspondiente (así, la agricultura, el turismo, la asistencia social o cualquier otro), como también lo es que, efectivamente, el art. 149.1.18 CE no confiere expresamente un título competencial al Estado para la regulación de las subvenciones como lo hace respecto a las expropiaciones forzosas, los contratos y concesiones o la responsabilidad patrimonial. Ahora bien, de ello en

modo alguno se deduce que el Estado no pueda establecer una regulación común del procedimiento de otorgamiento de subvenciones...

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

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

En particular, respecto a la publicidad en el ámbito de las subvenciones ha reseñado la precitada STC 130/2013:

“En efecto, en la STC 99/2012, FJ 8, hemos afirmado que la regla de publicación en el boletín oficial correspondiente de las subvenciones concedidas tiene carácter básico pues «persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado, los posibles beneficiarios de la subvención», de tal forma que la publicación en el boletín oficial «constituye un elemento al servicio del control del correcto ejercicio de las potestades públicas, así como de la protección de intereses de terceros» y «plasma uno de los principios básicos que han de regir la actividad subvencionadora de las Administraciones públicas, como es el de publicidad”.

La BDNS opera, según se establece en el artículo 20.8 LGS, como un sistema nacional de publicidad de las subvenciones. Por lo tanto, en atención a lo expuesto, en la medida en que regula la publicidad de las convocatorias hay que considerarlo de carácter básico tanto en su sentido material, conforme a la doctrina constitucional anteriormente citada, como formalmente en tanto viene reseñado en la disposición final de la LGS.

En esta materia de subvenciones la práctica administrativa de la Comunidad Foral viene caracterizándose por la aprobación en un mismo acto de las bases de la convocatoria junto con la propia convocatoria de las subvenciones; práctica que ha sido cuestionada por la Administración General del Estado al entender que no se ajusta a lo preceptuado por el artículo 17 de LGS, que impediría publicar conjuntamente las bases reguladoras de las subvenciones con la convocatoria para su concesión.

En relación con el artículo 17.1 de la LGS hay que señalar que la referencia a la necesidad de seguir el procedimiento establecido para las disposiciones generales para la aprobación de las bases de la convocatoria, no tiene carácter básico de conformidad con lo establecido en la disposición final primera de la LGS; y, además, se refiere al ámbito de la Administración General del Estado. Por lo que, con independencia de la naturaleza jurídica que hayan de tener las bases reguladoras de las subvenciones y la

necesidad de cumplir con las obligaciones de publicación de su convocatoria establecida en la legislación básica del Estado, habrá que estar en cuanto al procedimiento para su aprobación, a la normativa propia del ordenamiento jurídico navarro según legitima la propia disposición adicional vigésima primera de la LGS.

Desde esa perspectiva, el artículo 14 de la LFS posibilita la aprobación de las bases reguladoras y la convocatoria en un solo acto; señalando en su apartado 3 que “las normas y, en su caso, las convocatorias de las subvenciones y sus bases reguladoras se publicarán en el Boletín Oficial de Navarra con anterioridad al comienzo del periodo del tiempo al cual se refiere la actividad subvencionada siempre que no se perjudique la finalidad de utilidad pública perseguida por la subvención, con excepción de las referidas en el apartado 2 del artículo 17 de esta Ley Foral”.

La exigencia de publicación establecida por nuestro artículo 14 de LFS debe ser completada e instrumentalizada con el cumplimiento de las previsiones establecidas por los artículos 17.3 y 20 de la LGS, sin que se advierta incompatibilidad entre ambos ordenamientos, recordando que de conformidad con el apartado 8 del artículo 20 de la LGS, las convocatorias que se publiciten sin seguir el procedimiento indicado quedarán incursas en causa de anulabilidad. Por tanto, las particularidades propias de la práctica administrativa de la Comunidad Foral a la hora de aprobar las convocatorias y bases en materia de subvenciones deberán coherenciarse con el cumplimiento de las exigencias procedimentales establecidas por la legislación básica del Estado en materia de publicidad de subvenciones.

III. CONCLUSION

El Consejo de Navarra, en los términos del presente dictamen, considera que el artículo 20 de la LGS tiene carácter básico, por lo que sin perjuicio de la normativa propia de Navarra en materia de subvenciones y procedimiento administrativo, deberá estarse en cuanto a la publicidad de las convocatorias de subvenciones a lo establecido en la legislación básica del Estado, no existiendo contradicción entre ambos ordenamientos.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.