



INFORME SOBRE LA EXTEMPORANEIDAD DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA



Carlos Alonso Naya
Prólogo de Luis Miguez Macho



ACIELOABIERTO

© Carlos Alonso Naya. 2024
© del prólogo, Luis Míguez Macho. 2024

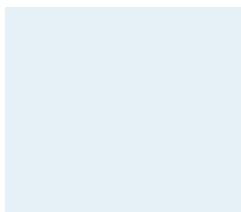
-

EDITA:
Festivales en Red
DISEÑO / MAQUETACIÓN:
Miguel Iguacen

-

-

ISBN: 978-84-09-67628-6
DL: Z 2068-2024



INFORME SOBRE LA EXTEMPORANEIDAD DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA

Carlos Alonso Naya

Índice

PRÓLOGO.....	13
--------------	----

RESUMEN EJECUTIVO.....	23
------------------------	----

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	47
---	----

>

1. EXTEMPORANEIDAD. PREGUNTAS CON RESPUESTA.....	47
2. EL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.....	53

CAPÍTULO II. DATOS SOBRE EXTEMPORANEIDAD.....	55
---	----

>

1. METODOLOGÍA.....	55
1.1. Objeto y planteamiento.....	55
1.2. Enfoque del análisis.....	56
1.3. Fuentes de datos.....	56
1.4. Criterios de recopilación de los datos.....	57
1.5. Comunidades Autónomas con particularidades.....	57
1.6. Cálculos.....	59

-

2. FECHAS DE PUBLICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONVOCATORIAS EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	60
2.1. Publicación y resolución de las convocatorias año 2021.....	60
2.2. Publicación y resolución de las convocatorias año 2022.....	61
2.3. Publicación y resolución de las convocatorias año 2023.....	62

-

3. FECHAS DE INICIO Y FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	63
3.1. Período de ejecución año 2021.....	63
3.2. Período de ejecución año 2022.....	64
3.3. Período de ejecución año 2023.....	65

-

4. NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FECHA DE INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN	66
4.1. Lapso temporal entre publicación de la convocatoria y el inicio del período de ejecución	66
4.2. Medias publicación de convocatoria y el inicio del período de ejecución	67
4.3. Patrones de datos	68
-	
5. NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FECHA DE INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN	69
5.1. Lapso temporal entre resolución de la convocatoria y el inicio del período de ejecución	69
5.2. Medias resolución de la convocatoria y el inicio del período de ejecución	70
5.3. Patrones de datos	71
-	
6. NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE LA RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN	72
6.1. Lapso temporal entre la resolución y la finalización del período de ejecución	72
6.2. Medias resolución de la convocatoria y la finalización del período de ejecución	73
6.3. Patrones de datos	74
-	
7. DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS ARTES ESCÉNICAS Y DE LA MÚSICA	75
7.1 Presentación de los datos de la serie histórica	75
7.2. Comparativa de los datos del INAEM con las medias de las Comunidades Autónomas	75
7.2.1. Comparativa año 2021	75
7.2.2. Comparativa año 2022	76
7.2.3. Comparativa año 2023	76

8. FESTIVALES OBJETO DE ESTUDIO	76
8.1. Festivales año 2021	77
8.2. Festivales año 2022	78
8.3. Festivales año 2023	79
-	
9. RELACIÓN ENTRE LAS FECHAS DE LAS FESTIVALES Y LAS RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	81
9.1. Lapsos temporales año 2021. CCAA.....	81
9.2. Lapsos temporales año 2022. CCAA.....	82
9.3. Lapsos temporales año 2023. CCAA.....	84
-	
10. RELACIÓN ENTRE LAS FECHAS DE LAS FESTIVALES Y LAS RESOLUCIONES DEL INAEM.....	86
10.1. Lapsos temporales año 2021. INAEM.....	86
10.2. Lapsos temporales año 2022. INAEM.....	87
10.3. Lapsos temporales año 2023. INAEM.....	89
-	
11. RESOLUCIONES CONOCIDAS POR LOS FESTIVALES ANTES DE SU CELEBRACIÓN	91
11.1. Resoluciones año 2021	91
11.2. Resoluciones año 2022	92
11.3. Resoluciones año 2023	93
11.4. Patrones de datos.....	94
-	
12. RECAPITULACIÓN.....	95
12.1. Algunas cuestiones preliminares, a modo de recordatorio	95
12.2. Interpretación general de los datos	95
12.3. Conclusiones	96

CAPÍTULO III. FUNDAMENTACIÓN DE LA TÉCNICA SUBVENCIONAL EN MATERIA DE CULTURA 99

>

1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO Y, EN CONCRETO, DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA..... 99

1.1. El bloque cultural en la Constitución Española 99

1.1.1. La cultura como derecho de libertad..... 100

1.1.2. La cultura como derecho de prestación 102

1.1.3. La cultura como derecho de participación..... 104

1.2. El Estado de Cultura 106

1.3. La misión de los poderes públicos al servicio de la autonomía de la cultura como derecho de prestación 108

1.4. Servicios públicos y servicios de interés general 110

1.5. La actividad de fomento..... 114

-

2. OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA A TRAVÉS DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA..... 118

2.1. Proyectos culturales y capital social 118

2.2. Proyectos culturales y diplomacia pública. La diplomacia cultural..... 120

2.2.1. Los objetivos de la diplomacia pública 120

2.2.2. El poder blando..... 122

2.2.3. La diplomacia cultural 123

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EXTEMPORANEIDAD DE LAS SUBVENCIONES 127

>

1. INTRODUCCIÓN..... 127

-

2. LOS SUPUESTOS REGULADOS POR LA LGS. UNA INTERPRETACIÓN DOGMÁTICA 128

2.1. Descripción de la hipótesis..... 128

2.2. Concepto de premio..... 130

2.3. Tipos de premios..... 131

2.4. Normativa aplicable 134

2.5. Situaciones jurídicas comprendidas en la LGS..... 136

2.6. Aplicación a la patología de la extemporaneidad.....	138
2.7. Interpretación sistemática de la LGS.....	139
2.7.1. Artículo 11.1	140
2.7.2. Artículo 14.1	140
2.7.3. Artículo 13.3 bis	141
2.7.4. Artículo 18.4.....	141
2.7.5. Artículo 19.4.....	142
2.7.6. Artículo 19.5	142
2.7.7. Artículo 21	143
2.7.8. Artículo 27.1	143
2.7.9. Artículo 29.2 y 3.....	144
2.7.10. Artículo 34.4	145
-	
3. EXAMEN DE LAS DECISIONES DISCRECIONALES ASOCIADAS A LA PATOLOGÍA DE LA EXTEMPORANEIDAD.....	146
3.1. El principio de legalidad. La vinculación positiva de la Administración.....	146
3.2. La discrecionalidad administrativa	148
3.3. La discrecionalidad en la actividad subvencional.....	153
3.4. El control de la discrecionalidad administrativa aplicado a la extemporaneidad	155
-	
4. LA EXTEMPORANEIDAD COMO CAUSA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	159
4.1. Vulneración del principio de seguridad jurídica	159
4.1.1. El contexto de seguridad jurídica	159
4.1.2. Aplicación del principio de seguridad jurídica a la extemporaneidad.....	164
4.2. Vulneración de los principios de eficacia y eficiencia	166
4.2.1. El principio de eficacia	166
4.2.2. El principio de eficiencia	168
4.2.3. Eficacia y eficiencia en la actividad de fomento	171
4.2.4. Antes de la norma: análisis proyectivo	172
4.2.5. Después de la norma: análisis restrospectivo	175
-	

5. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.....	179
5.1. Concepto	179
5.2. Características de la buena administración.....	181
5.3. El significado para los ciudadanos.	
El control de la mala administración.....	183
5.4. La recepción del derecho	
a una buena Administración en el ordenamiento español.....	186
5.5. El derecho fundamental	
a una buena Administración en el caso de la extemporaneidad.....	193

CAPÍTULO V. EL CONTROL DE LA EXTEMPORANEIDAD..... 197

>

1. EL CONTROL JURISDICCIONAL	197
1.1. Introducción	197
1.2. Invalidez por carecer de uno de los requisitos	
para ser considerada subvención.....	197
1.3. Invalidez a la luz de las decisiones discrecionales.....	201
1.4. Las dificultades para articular	
un control jurisdiccional sobre la extemporaneidad	203
-	
2. EL CONTROL POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	204
2.1. El difícil o imposible control jurisdiccional de la extemporaneidad.....	204
2.2. Resumen del análisis jurídico	205
2.2.1. La errónea interpretación jurídica de la LGS.....	205
2.2.2. El examen de las potestades.....	207
2.2.3. La vulneración de principios generales del Derecho.....	208
2.2.4. El derecho a una buena administración.....	209
2.3. Fundamentos de derecho	209

CAPÍTULO VI. OTRAS POSIBLES CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA EXTEMPORANEIDAD: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	211
>	
1. INTRODUCCIÓN.....	211
-	
2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	212
-	
3. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN	217
3.1. Lesión resarcible.....	218
3.1.1. Lesión antijurídica	218
3.1.2. Daño efectivo.....	221
3.2. La imputación	224
3.3. La causalidad en la producción del daño.....	226
3.3.1. El nexo causal	226
3.3.2. Las incidencias de causas externas.....	228
3.3.3. Ausencia de fuerza mayor	229
-	
4. LAS DIFICULTADES DE EXIGIR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LA EXTEMPORANEIDAD.....	230
 CAPÍTULO VII. PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA. CONCLUSIONES	 231
>	
1. PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA	231
-	
2. CONCLUSIONES.....	233
 BIBLIOGRAFÍA.....	 237
 ANEXO A. RELACIÓN DE SUBVENCIONES.....	 245

Prólogo

- I -

Es ya antigua la preocupación de los estudiosos del Derecho administrativo español por la técnica de la subvención. En 1949, el profesor Jordana de Pozas publicó en el número 48 de la *Revista de Estudios Políticos* su famoso estudio “Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, en el que propuso la distinción de tres formas de la actividad administrativa (policía, fomento y servicio público) que se acabaría consagrando como marco para la explicación teórica del Derecho administrativo en las aulas universitarias, en sustitución del análisis sectorial que hasta entonces se llevaba a cabo y que había devenido en inabordable por la expansión de los fines del Estado y de las tareas encomendadas a la administración pública. Como el autor señalaba en las líneas finales del artículo, “en el vigente plan de estudios universitarios, la introducción de este nuevo capítulo permite que la llamada parte especial o materia administrativa (que sigue a la parte general y a la organización) se libere de la fatigosa, antipedagógica y anticientífica exposición del derecho positivo según las materias o fines (sanidad, religión, beneficencia, economía, comunicaciones, defensa nacional, etc.). Explicadas las instituciones y formas que reviste la administración de fomento, la policía, los servicios públicos y el dominio público, el alumno estará en condiciones de comprender e interpretar rectamente los preceptos positivos sin agotarse en el vano intento de aprender memorísticamente los cuarenta mil artículos en que prudentemente pueden calcularse los contenidos, en las leyes y reglamentos administrativos españoles”.

En ese mismo estudio, el profesor Jordana de Pozas decía que “la acción de fomento es una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera o que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate. Podríamos definirla como la acción de la Administración encaminada a

proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”. El autor clasificaba los medios de fomento en honoríficos, económicos y jurídicos, y definía los segundos como “todos aquellos que de un modo directo determinan la percepción de una cantidad o la dispensa de un pago obligatorio”, incluyendo entre ellos, por una parte, las subvenciones, primas, premios en metálico, anticipos y préstamos, garantías de interés, etc., y, por otra, las exenciones y demás privilegios de carácter fiscal.

Pocos años más tarde, en 1954, el profesor José Luis Villar Palasí publicaba en el número 14 de la *Revista de Administración Pública* un enjundioso trabajo, como todos los suyos, titulado “Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político”, en el que reconstruía la historia de la técnica subvencional en España, formulaba el principio de convertibilidad de las técnicas de fomento y estudiaba en detalle la técnica de la subvención en sus distintas modalidades, incluida la denominada “subvención-premio”, de especial interés para el Informe al que antecede el presente prólogo.

Casi dos décadas después, ya en el actual régimen democrático, hay que destacar especialmente la tesis doctoral que el profesor Germán Fernández Farreres defendió en la Universidad de Zaragoza en el año 1982 bajo la dirección del profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer bajo el título “La subvención: concepto y régimen jurídico”. Esta tesis dio lugar en 1983 a una monografía del mismo título publicada por el Ministerio de Justicia, que ha constituido un hito fundamental en el estudio de la institución de la subvención en nuestro ordenamiento jurídico.

La aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, la primera que ha regulado con carácter general esta institución en nuestro país, dio un nuevo impulso a los trabajos sobre las subvenciones, ya centrados en el comentario del nuevo texto legal. Llegado el décimo aniversario de dicha ley, hemos asistido a un cierto renacer de ese interés, que ha llevado a dedicarle el XVII congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, cuyos trabajos se han publicado en el volumen *20 años de la Ley general de subvenciones*, coordinado por los profesores Eduardo Gamero Casado y Lucía Alarcón Sotomayor, y publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública en 2023.

- II -

A pesar de lo prolongado en el tiempo y de la calidad de las reflexiones doctrinales sobre la subvención, es difícil encontrar en ellas una referencia al problema que se aborda en este Informe, y que no es otro que el que plantea la resolución de los procedimientos de concesión de subvenciones después de la fecha establecida en las bases reguladoras, o en la propia convocatoria, para el inicio del periodo de ejecución de la actividad cuya realización pretende fomentar la administración, e incluso después de haber finalizado dicho periodo. Ello obliga a los solicitantes de estas ayudas a elaborar el presupuesto de las actividades con la incertidumbre de si podrán contar o no con la subvención y adelantando los fondos correspondientes, con lo que es difícil que en tales casos la subvención pueda cumplir su objetivo como técnica de la actividad administrativa de fomento, ya que, más que un impulso para la realización de actividades de interés o utilidad pública por los particulares, se acaba convirtiendo en un premio ofrecido a quienes cuentan con los recursos financieros o el arrojo para atreverse a emprender esas actividades a su riesgo y ventura.

El artículo 2.1 de la Ley general de subvenciones, que es la norma de carácter básico que contiene la definición de subvención en Derecho español, especifica en su letra b) que, para que una disposición dineraria tenga esa consideración, tiene que estar sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular o la concurrencia de una situación. Dejando este último supuesto, que es distinto de los otros cuatro en la medida en que no implica la realización de ningún tipo de acción por parte del beneficiario de la subvención, los demás configuran el requisito de la afectación, que la exposición de motivos de la propia Ley general de subvenciones, en su apartado II, considera esencial en el concepto de subvención:

“En el ámbito objetivo de aplicación de la ley se introduce un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos: la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. *Si dicha afectación existe, la entrega de fondos*

tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma”.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 21/2019, de 14 de febrero, fundamento jurídico 4, después de citar el párrafo antes transcrito de la exposición de motivos de la Ley general de subvenciones, concluye que “como quiera que «afectación» y «carácter finalista» tienen en este caso análogo significado, toda vez que *se trata de prestaciones públicas que están destinadas (afectas) al cumplimiento de un determinado y concreto objetivo (finalidad)*, debemos concluir que las prestaciones controvertidas tienen, *prima facie*, el carácter de subvenciones”, y añade más adelante que “el precepto transcrito pone de manifiesto que, en la generalidad de las prestaciones enunciadas, concurre la nota de la afectación que caracteriza a la subvención, *pues no se trata de prestaciones incondicionadas, sino que se trata de prestaciones que son concedidas para la consecución de fines específicos que la propia norma de referencia establece*”.

El requisito de la afectación se relaciona, a su vez, con la naturaleza de la subvención como técnica de la actividad administrativa de fomento, lo que se pone de manifiesto, aunque de una forma no muy afortunada, en la letra c) del citado artículo 2.1 de la Ley general de subvenciones, cuando enuncia como otro de los requisitos de la subvención el consistente en que “el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”. En realidad, es obvio que lo que tiene por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o la promoción de una finalidad pública no es el proyecto, la acción, conducta o situación financiada, sino la disposición dineraria que realiza la administración, es decir, la propia subvención, tal como se reflejaba con mayor corrección en el artículo 1.2 del Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado por el Real decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, que definía la subvención como “toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad pública o interés social o para promover la consecución de un fin público”.

Como señala la exposición de motivos de la Ley general de subvenciones en su apartado I, “desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considera-

dos de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”. Así lo recoge una reiterada doctrina de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, sintetizada en la sentencia 989/2018, de 12 de junio (ECLI:ES:TS:2018:2223), en cuyo fundamento de derecho cuarto, que reproduce lo dicho por la sala en resoluciones anteriores, se lee que “a estos efectos, resulta pertinente recordar que la subvención se configura tradicionalmente como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente”.

En la misma línea, la sentencia de la sala 1113/2018, de 2 de julio (ECLI:ES:TS:2018:2502), fundamento de derecho tercero, para diferenciar las subvenciones de las indemnizaciones en concepto de responsabilidad patrimonial de la administración, apunta que “se desprende del régimen legal establecido en los aspectos que aquí interesa y en contraposición a los indicados respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que el ámbito de las ayudas y subvenciones responde directamente a la consecución de determinados objetivos de interés general, incluidos procedimientos de colaboración entre la Administración y los particulares; que se trata de medidas de apoyo financiero al cumplimiento de tales objetivos en cuanto han de llevarse a efecto por los interesados a su cargo, y no de la indemnización o reparación de una lesión o perjuicio patrimonial que no tengan el deber de soportar; y que, en consecuencia, *el importe de la ayuda o subvención no tiene por objeto conseguir la indemnidad patrimonial del interesado sino fomentar los proyectos o actividades de que se trate, mediante la financiación de los mismos en la medida que se establezca por el legislador, aligerando la carga económica que supone la actividad para el interesado*”.

- III -

Ahora bien, en la letra b) del artículo 2.1 de la Ley general de subvenciones hay una previsión que genera dudas en relación con esta configuración de la subvención como técnica de la actividad administrativa de fomento. En

efecto, en el precepto se dice que el objetivo, el proyecto, la actividad o el comportamiento singular a cuyo cumplimiento, ejecución, realización o adopción se sujeta la disposición dineraria en que la subvención consiste no sólo puede estar por desarrollar, sino que puede haberse realizado ya en el momento de concesión de aquélla (“ya realizados o por desarrollar”).

En la doctrina científica, el profesor Germán Fernández Farreres cuestiona esta última previsión legal, por entender que contradice el propio requisito de la afectación como elemento esencial de la subvención. En palabras del autor, “dado que el requisito de la afectación (destinar lo otorgado a un gasto o finalidad determinada, u observar un determinado comportamiento) es esencial al concepto de subvención, no puede haber subvención propiamente dicha cuando el otorgamiento no es la causa determinante de la acción o comportamiento cuya realización futura es precisamente lo que lo justifica” (“Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 13, 2010, pág. 41). En su opinión, “si la actividad o el comportamiento ya han sido realizados con antelación al propio ofrecimiento de la subvención, sería más propio calificar a la entrega como premio, sin haber lugar a establecer esa distinción entre lo que se califican como «subvenciones ex post» (por referirse a actuaciones ya realizadas) y los premios, tal como se ha llegado a proponer de manera forzada por razón de la imprecisión legal” (ob. cit., pág. 40).

En conclusión, parece incongruente que se exija que “la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular” y que, al mismo tiempo, se admita que la acción del beneficiario para la que se otorga la financiación pueda estar ya realizada. En este último caso, la entrega de dinero no está sujeta (afectada) a la ejecución futura de una acción, sino que se otorga porque esa acción se ha llevado a cabo previamente, a modo de premio que se concede a solicitud del beneficiario [y debe recordarse a este respecto que, aunque los premios están excluidos con carácter general del ámbito de aplicación de la Ley general de subvenciones, no sucede así con aquellos que se otorgan previa solicitud del beneficiario, de acuerdo con la letra a) del artículo 4 de aquélla].

Esta transformación de la subvención en premio no es inocua para los afectados, como ya se ha adelantado, pues les obliga a disponer de la capa-

cidad económica suficiente para adelantar toda la financiación que requiera la actividad para la que se va a solicitar la ayuda. Por ello, la aplicación indiscriminada del sistema de subvención-premio en determinados ámbitos de actividad privada puede llegar a tener consecuencias dramáticas, si se trata de sectores, como las manifestaciones culturales a las que alude el presente Informe, que difícilmente podrían sostenerse sin ayudas públicas y en los que, en consecuencia, las subvenciones son esenciales para su supervivencia. Y no se puede olvidar, como argumenta detalladamente el Informe, que nuestra Constitución fija desde su propio preámbulo como uno de sus objetivos “promover el progreso de la cultura” y ordena en su artículo 44.1 a los poderes públicos que promuevan y tutelen el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.

- IV -

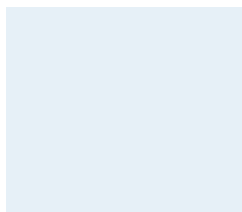
De ahí la utilidad de llevar a cabo un estudio en profundidad de la extemporaneidad de las subvenciones y de los conflictos que genera con los principios generales del Derecho administrativo y, en particular, con el derecho a una buena administración, así como de los posibles remedios para hacer frente al uso y abuso de esta práctica. Cabe adelantar que la conclusión del Informe es pesimista, porque resulta muy difícil superar la amplia discrecionalidad que la cláusula “ya realizados o por desarrollar” del artículo 2.1.b) de la Ley general de subvenciones reconoce a las administraciones públicas a la hora de publicar sus convocatorias de subvenciones.

No obstante, este Informe tiene el mérito de sacar a la luz el problema, que, como ya se ha dicho, había permanecido hasta ahora en buena medida inadvertido, lo cual es un primer paso imprescindible para que se le puedan encontrar soluciones. Y éstas probablemente pasen por una reforma legislativa que impida que la técnica subvencional se acabe convirtiendo por una mala práctica administrativa en un premio otorgado a solicitud del interesado. Dicho de otra forma, si lo que la administración persigue es subvencionar y no premiar, el periodo de ejecución de las actividades tiene que ser en todo caso posterior a la resolución de concesión de la ayuda; y si lo que quiere es premiar, entonces no se le debería dar al premio la apariencia de una subvención.

El autor, Carlos Alonso Naya, reúne la doble condición de jurista y experto en el ámbito cultural, lo que le proporciona las bases necesarias para abordar con solvencia la cuestión analizada. Como demuestra el caso que nos ocupa, los más profundos conocimientos jurídicos pueden no resultar suficientes para descubrir las disfuncionalidades que las instituciones presentan en la práctica si no se conoce su aplicación en la realidad, y el autor combina afortunadamente ambas visiones, la doctrinal y la operativa, gracias a su formación jurídica y su vinculación al sector cultural. Sólo queda desear que este Informe, sólidamente fundamentado, remueva conciencias y contribuya a la mejora legislativa y de la práctica administrativa en lo que atañe a la actividad subvencional de la administración en un sector tan sensible y determinante para medir el verdadero grado de desarrollo humano de una sociedad como es el cultural.

LUIS MIGUEZ MACHO

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Santiago de Compostela



INFORME SOBRE LA EXTEMPORANEIDAD DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA

Carlos Alonso Naya



ACIELOABIERTO



RESUMEN EJECUTIVO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Esta investigación aborda un problema de la máxima importancia en la aplicación de la técnica subvencional, en particular en materia de cultura (aunque se da en muchos otros sectores, muy probablemente en todos), que consiste en el desajuste de los tiempos en que se publican las convocatorias y resoluciones en relación con los períodos de ejecución. La situación que se produce es que las convocatorias se publican después del inicio del período de ejecución de la subvención y, en la inmensa mayoría de los casos, las resoluciones llegan con los proyectos ya ejecutados.

Este sistema propicia un serio riesgo patrimonial para los solicitantes, que necesariamente han de poner en peligro el patrimonio de las entidades y, lo que es terrible pero muy habitual, el patrimonio personal de sus representantes o gestores. La extemporaneidad impide el hecho de elaborar un presupuesto con un mínimo de solidez e ignora las consecuencias dañosas para las personas que ponen en marcha los proyectos, además de que es profundamente pernicioso para el interés general.

La gravedad del problema se ejemplifica en el supuesto más usual, cuando el proyecto ya está ejecutado en el momento en que se publica la resolución. Significa en la práctica que lo habitual es que los organizadores ejecuten los proyectos sin saber si ostentan la condición de beneficiario de la subvención, ni, por supuesto, su cuantía. Entre los dos momentos, el de la ejecución del proyecto y el más tardío de la resolución, las entidades tienen que adelantar los pagos, lo que se traduce en una fuerte tensión de tesorería. Si la entidad no dispone de fondos suficientes para adelantar los pagos, lo tendrán que aportar los organizadores, bien acudiendo a líneas de crédito, bien de su propio patrimonio.

El riesgo que asumen las entidades que aspiran a ser beneficiarias no puede amortiguarse de ninguna manera: no pueden aplazar ni condicionar los compromisos contractuales que adquieren para ejecutar el proyec-

to, ni pueden compensarlos con los eventuales beneficios que pudiera generar, lo cual aboca a que tengan que realizar la actividad a pérdidas.

Es una práctica absolutamente generalizada en España, afecta a todas las Administraciones (general del Estado, autonómica y local) y a todos los territorios. Las personas que padecen esta patología están inermes, hasta el momento no ha habido modo de revertir la situación.

2. ANÁLISIS DE DATOS

2.1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de la investigación es hacer un análisis de subvenciones en materia de cultura de las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Para facilitar la presentación de los datos, la búsqueda está acotada a las convocatorias que cumplan los siguientes requisitos: i) periodo histórico: 2021-2023; ii) su objeto, la organización de un festival de danza en España; iii) son analizadas todas la Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado representada por el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM); iv) se escoge una sola subvención de cada Comunidad Autónoma, (no se recogen los datos de Castilla-La Mancha, por no convocar subvenciones de esta naturaleza, ni de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) en el caso de haber varias. El análisis es objetivo: los datos presentado son reales en todos los casos.

Se recogen, sistematizan y combinan los siguientes datos:

- Fecha de publicación de la convocatoria.
- Fecha de la de la resolución de la convocatoria.
- Fecha del inicio del periodo de ejecución.
- Fecha de finalización del periodo de ejecución.

Para medir la acción administrativa, los tres parámetros calculados son: i) número de días transcurridos entre la fecha de publicación de la convocatoria y la fecha de inicio del período de ejecución; ii) número de días transcurridos entre la fecha de resolución de la convocatoria y la fecha de inicio del período de ejecución; iii) número de días transcurridos entre la fecha de resolución de la convocatoria y la fecha en que finaliza el perío-

do de ejecución. El supuesto más relevante es el segundo: cuánto tiempo transcurre entre la resolución definitiva y el inicio del período de ejecución.

La buena práctica consistiría, en consonancia con la naturaleza de la subvención, en que la resolución fuese dictada antes del inicio del período de ejecución. Cuanto más se aleje de ese momento, el desempeño institucional será peor.

Las fechas de resolución de las convocatorias se contrastan con proyectos ejecutados durante el período histórico, festivales de danza contemporánea, en orden a medir las consecuencias reales que tiene la acción de la extemporaneidad.

2.2. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Los datos del período histórico analizado son tan elocuentes como alarmantes:

a) En el número de días transcurridos entre la fecha de publicación de la convocatoria y la fecha en la que se inicia el período de ejecución:

	2021	2022	2023
MEDIAS CCAA	124,29 días después	128,87 días después	129,25 días después
INAEM	120 días después	76 días después	60 días después

b) En el número de días transcurridos entre la fecha de inicio del período de ejecución y la fecha de la resolución definitiva:

	2021	2022	2023
MEDIAS CCAA	288,44 días después	295,31 días después	289,81 días después
INAEM	329 días después	258 días después	218 días después

- c) En el número de días transcurridos entre la fecha de la resolución definitiva y la fecha de finalización del período de ejecución:

	2021	2022	2023
MEDIAS CCAA	75,37 días antes	71,94 días antes	76,19 días antes
INAEM	35 días antes	106 días antes	146 días antes

Es decir, el desempeño es extraordinariamente bajo, tanto de las Comunidades Autónomas como de la Administración General del Estado.

- a) Comunidades Autónomas. De los 48 casos estudiados en la serie histórica:
- En 43, la convocatoria se publicó después del inicio del período de ejecución (89,58%).
 - En 48, la totalidad, la resolución se dictó después del inicio del período de ejecución (100%).
 - Incluso se produjeron 8 casos en los que la resolución se dictó después de la finalización del período de ejecución. Son 5 las Comunidades Autónomas que en algún año de la serie histórica resolvieron después de haber concluido ese período.
- b) INAEM. Las líneas de subvención analizadas nunca, en ningún año de la serie histórica, se dictó la resolución (ni siquiera se publicó la convocatoria) antes del inicio del período de ejecución.

Los datos se ponen en relación con festivales de danza contemporánea que se celebran en España:

- a) Comunidades Autónomas.
- Año 2021: de los 18 festivales analizados este año, en 14 (77,78%) la resolución llegó después de haberse celebrado. En los otros 4, la

antelación fue entre 1 y 28 días. De media, las resoluciones se publicaron 83,39 días después del comienzo de los festivales.

- Año 2022: de los 22 festivales analizados este año, en 19 (86,36%) la resolución llegó después de haberse celebrado el festival. En los otros 3, la antelación fue entre 11 y 39 días. De media, las resoluciones se publicaron 109,36 días después del comienzo de los festivales.
- Año 2023: de los 23 festivales analizados este año, en 19 (82,61%) la resolución llegó después de haberse celebrado el festival. En los otros 4, la antelación fue entre 7 y 35 días. Las resoluciones se produjeron de media 145,95 días después de que se celebraran los festivales.

b) Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

- Año 2021: de los 18 festivales, la resolución se produjo después de que todos se hubieran celebrado (100%). De media, la resolución se produjo 129 días después del comienzo de los festivales.
- Año 2022: de los 22 festivales, la resolución se produjo después de que se hubieran celebrado 18 (81,81%). En los otros 4, la antelación fue entre los 6 y los 47 días. De media, la resolución se produjo 68 días después del comienzo de los festivales.
- Año 2023: de los 23 festivales, la resolución se produjo después de que se hubieran celebrado 17 (73,91%). En los otros 6, la antelación fue entre los 32 y los 85 días. De media, la resolución se produjo 19,09 días después del comienzo de los festivales.

De todos los festivales estudiados en la serie histórica, 63, ninguno (0%) conoció la resolución las dos subvenciones a las que podía optar, su Comunidad Autónoma y el INAEM, antes de su celebración. Además, hay 42 festivales (66,67%) en toda la serie histórica que nunca tuvieron la resolución de ninguna de las dos líneas de subvención.

Los datos revelan que:

- a) El desempeño de las Administraciones en España es pésimo y generalizado. Se produce en todos los territorios y en todas las Comunidades Autónomas, en algunas con una intensidad mayor.

- b) En el factor de análisis más relevante de la investigación, el que relaciona el inicio del período de ejecución con la resolución de la subvención, los datos son nefastos. La media de dilación roza los 300 días año tras año.
- c) En estas circunstancias, las entidades que organizan los festivales (recuérdese, una actividad de interés general) tienen imposible elaborar un presupuesto con un mínimo de seguridad, y están sometidas a un estrés de tesorería intenso.
- d) Los organizadores de los festivales están sometidos a una fuerte incertidumbre y a un riesgo patrimonial real.
- e) La extemporaneidad afecta al cumplimiento eficaz de los objetivos de las convocatorias.

3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA

El bloque cultural de la Constitución Española se encuentra distribuido en los artículos: 20.1.b (la cultura como derecho de libertad), 44 (derecho de prestación) y 9.2 (derecho de participación), con la cláusula de cierre del 149.2, (la cultura como deber y atribución esencial del Estado). En este trazado se observan los elementos del Estado de Cultura, una capa más del Estado Social y Democrático de Derecho que reivindica la cultura como fuente de desarrollo humano y del libre desarrollo de la personalidad.

El Estado de Cultura se asienta fundamentalmente sobre tres principios: desarrollo, libertad y autonomía culturales, siempre teniendo en cuenta que, según este posicionamiento constitucional, la cultura es un fin en sí mismo, y no un medio. De este modo, el mandato para los poderes públicos con respecto a la cultura es peculiar, no pueden administrarla como ocurre con otros servicios públicos, sino proporcionar los medios para que las funciones puedan tener lugar, sin perder de vista que la cultura es un fenómeno natural de la comunidad, que no puede ser sustituido por lo político o lo administrativo. La interdicción del dirigismo cultural es un factor de la máxima importancia en este esquema.

En suma, el Estado de Cultura reconoce el estatus prioritario de la cultura en su condición de motor del desarrollo humano y del libre desarrollo de la personalidad, en un contexto de libertad, desarrollo y autonomía en todas sus manifestaciones.

La fórmula más adecuada que tienen los poderes públicos de dar carta de naturaleza a los mandatos del Estado de Cultura es la actividad de fomento y, en concreto, la técnica subvencional: i) es especialmente indicada para reforzar la autonomía de la cultura, porque la Administración concedente no puede dirigir la actividad subvencionada, ni dar órdenes a sus beneficiarios; ii) cataliza el desarrollo, al apoyar la innovación de las entidades y agentes de la sociedad civil; iii) favorece la competencia, lo que redundará en la mejora de los proyectos.

Y, al margen de lo jurídico, la entrada de la sociedad civil en la organización de proyectos culturales da servicio a otros objetivos de política pública, como son la diplomacia pública o el incremento del Capital Social.

4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EXTEMPORANEIDAD

En origen, la patología de la extemporaneidad procede de una pequeña mención del artículo 2.1.b LGS, dentro del segundo requisito menciona (resaltado en cursiva): “Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, *ya realizados* o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido”. Estas dos palabras aparentemente inocuas, provocan una debacle en la gestión de las subvenciones culturales en España, porque parecen dar cobertura a un comportamiento de las Administraciones Públicas que va contra la más elemental racionalidad jurídica, pone en riesgo severo el patrimonio de las entidades organizadores de los proyectos y de sus gestores, lastra las posibilidades de los proyectos, e impide que se cumplan plenamente los objetivos propuestos para las líneas de subvención.

Una vez descrito el problema y dimensionada su magnitud, el siguiente paso es el abordaje jurídico del problema. El análisis demuestra que no

existe cobertura jurídica para este tipo de comportamientos administrativos: el primer punto evidencia que la propia LGS no los valida; el segundo, que existe un uso inadecuado de las propiedades discrecionales; el tercero constata la vulneración de principios generales del Derecho; y el cuarto se cuestiona si una práctica como la de la extemporaneidad puede considerarse que entra dentro de los parámetros de una buena administración.

4.1. LA INTERPRETACIÓN DE LA LGS. SUPUESTOS REGULADOS

Con el común denominador de un traspaso dinerario que la Administración hace a los privados sin contraprestación, la LGS se aplica a tres supuestos diferentes:

- a) Subvención: la Administración da una cantidad para que el beneficiario haga algo en el futuro.
- b) Premio: el traspaso se produce por hechos pasados, con el objetivo de ensalzar, reconocer o promover ciertos logros que revisten interés general.
- c) Ayuda: el dinero se entrega con el objetivo de contribuir a sufragar daños patrimoniales sobrevenidos o necesidades derivadas de situaciones de vulnerabilidad social.

Son tres situaciones distintas cuyo régimen de sujeción es el mismo, la LGS. Esta situación provoca confusión, en la medida en que no existe una aplicación lineal para cada uno de los supuestos, fácilmente puede llevar a un empleo desacertado de determinados preceptos. Es el caso, una interpretación errónea ha llevado a aplicar a las subvenciones una referencia inadecuada.

En concreto, la alusión “ya realizados” se refiere a los premios, y no a las subvenciones. El concepto dogmático, recuerda Fernández Farreres, determina que “el premio se concede *por* la realización de una actividad y no *para* la realización futura de esa acción”; “la acción del beneficiario a la que se vincula la subvención trae causa de su otorgamiento, aunque el pago de la misma se realice a posteriori, mientras que en el caso de los

premios esa acción o actividad es previa e independiente de que se instituyan o de que lleguen a ser otorgados”. En consecuencia, no debería ser jurídicamente posible el convocar una subvención (sí un premio) para actividades o proyectos acontecidos en el pasado, por no cumplir los requisitos definitorios.

Para determinar qué aspectos de la LGS se aplican a cada una de los tres supuestos, es útil distinguir cada una de las tipologías. Los factores de distinción son dos:

- a) Por el objeto de financiación:
 - b) Actividad, proyecto o comportamiento.
 - c) Situación o circunstancia.
- b) Por el momento:
 - a) Ya realizados.
 - b) Por desarrollar.

A través del cruce de estos factores se obtiene:

	POR DESARROLLAR	YA REALIZADOS
Actividad, proyecto o comportamiento	Subvención	Premio
Situación o circunstancia		Ayuda

La mención “ya realizados” del artículo 2.1.b LGS no se aplica a las tres situaciones que regula la LGS, particularmente no es de aplicación a las subvenciones. A la vista de ello, la referencia que hace la LGS a actividades, proyectos o comportamientos “ya realizados”, tiene una única interpretación jurídicamente congruente: el legislador se está refiriendo a los premios. Lo que resulta incompatible con una lógica jurídica elemental es que una convocatoria se publique para que el beneficiario haga en el futuro algo que ya hizo en el pasado.

En consecuencia, los supuestos en los que la resolución acontece después del inicio del período de ejecución carecen de uno de los factores

definitorios de la subvención, la carga modal. Estos supuestos no tienen cobertura jurídica conforme a la LGS.

Al margen de ello, se observa con claridad a lo largo del articulado que la LGS no concibe la existencia de subvenciones para actividades o proyectos ya realizados. Por ejemplo, y entre otros, en los artículos 11.1, 13.3 bis, 14.1, 18.4, 19.4, 19.5, 21, 27.1, 29.2, 29.3 o 34.4.

4.2. EXAMEN DE LAS DECISIONES DISCRECIONALES

A diferencia de los sujetos privados, la Administración tiene una vinculación positiva al principio de legalidad. La Administración no tiene autonomía de la voluntad, sino que ha de someterse plenamente a la Ley y al Derecho para articular cualquier actividad. Si un acto no se ajustase a ellos, la amenaza es su invalidez, cierta (nulidad) o potencial (anulabilidad). En este sentido, el sometimiento no se refiere únicamente al conjunto de leyes emanadas del parlamento o de reglamentos dictados por el gobierno, sino también a los principios generales del Derecho. Así, la ley y el Derecho no son solo su marco de actividad, sino que suponen su referente jurídico: la actuación de la Administración ha de estar previamente habilitada por un apoderamiento jurídico, es decir, una potestad, cuya referencia sirve para orientar y evaluar su actividad.

Una potestad administrativa puede contener decisiones de dos clases: regladas o discrecionales. En las regladas, la habilitación para actuar contiene todos los elementos para tomar una decisión, de tal manera que si se da un supuesto se ha de aplicar una consecuencia, sin modulación ni margen de maniobra posible. En las discrecionales, por contra, se incluye un elemento de valoración más o menos amplio para escoger una decisión entre dos o más posibilidades. De todas maneras, por amplio que sea el margen de decisión, una potestad discrecional no se aplica al margen del principio de legalidad y su ejercicio necesariamente ha de estar habilitado y medido. Lo contrario, y este es un problema serio de la actividad administrativa, supone la sustracción de todo tipo de control y, con ello, que haya decisiones que puedan adentrarse en el terreno de la arbitrariedad.

Con la mirada puesta en evitarlo, de preservar la racionalidad en las decisiones administrativas, el control se puede activar a través de tres téc-

nicas: i) el control de los elementos reglados; ii) el control por los principios generales del Derecho, y; iii) el control de los hechos determinantes. Las dos primeras son las adecuadas para evaluar el caso que se presenta.

En las subvenciones conviven las potestades regladas y las discrecionales. Tradicionalmente se ha dicho que la decisión de convocar una subvención es discrecional, y que, a partir de ahí, las hay de las dos naturalezas, en ocasiones pueden verse entrecruzadas, pero fundamentalmente son regladas. Esto es cierto en lo esencial, pero con algún matiz. Es ineludible la existencia de discrecionalidad en ciertas decisiones a lo largo del procedimiento, pero en la doctrina hay una postura unánime que propugna su reducción, de forma que se acerquen lo máximo posible a las regladas. Además, cuando no haya más remedio que aceptar la discrecionalidad de cierto tipo decisión, o elementos dentro de ella, es posible aplicarles un test de racionalidad a través de las tres técnicas expuestas.

¿Qué ocurre con la decisión sobre el momento en que se publica una convocatoria de subvención en relación con su período de ejecución? ¿Es netamente discrecional o, por contra, contiene elementos reglados? Antes de continuar, conviene dejar bien aclarada una cuestión. El examen que seguirá a continuación no se refiere únicamente al momento de publicación de la convocatoria, sino en relación con el período de ejecución. Es decir, el control de la discrecionalidad no tiene por objeto únicamente cuándo se convoca, sino en cuándo se convoca en conexión con el tiempo en el que la actividad o el proyecto deban ser puestos en marcha.

El examen se realiza en dos escalones, que corresponden a dos preguntas:

- a) ¿Es el momento en el que se convoca una subvención en relación con el período de ejecución una decisión enteramente discrecional o contiene elementos reglados? El concepto dogmático de subvención implica un traspaso dinerario para realizar actividades o ejecutar proyectos en el futuro. Es incompatible con esa naturaleza que la convocatoria se haga para actividades o proyectos que estén o puedan estar realizados o ejecutados en el momento de la resolución. En consecuencia, debe haber un elemento reglado: necesariamente han de estar resueltas antes del inicio del período de ejecución.
- b) ¿De ser considerada una potestad enteramente discrecional, se le puede aplicar el test de racionalidad? Aun considerando que la decisión

sobre el momento en que la subvención es convocada en relación con el período de ejecución es una decisión discrecional, puede aplicársele el test de racionalidad. Son dos los elementos a través de los cuales se realiza este control: i) control de la finalidad, se observa que la extemporaneidad es incompatible con los objetivos que presentan o puedan presentar las líneas de subvención en sus planes estratégicos; iii) control por los principios generales del Derecho, se observa que esta conducta vulnera varios de ellos. En el punto siguiente se analizan algunos en los que esta vulneración ocurre con meridiana claridad: el de seguridad jurídica, por un lado, y los de eficacia y eficiencia, por otro.

4.3. LA VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

4.3.1. Vulneración del principio de seguridad jurídica

Entendida en sentido general como certeza de derecho, la seguridad jurídica se dirige a que el derecho dispense estabilidad y garantía a las expectativas sociales, pretende proporcionar un contexto coherente en el que las personas desarrollen su vida en común. Se trata de un principio estructural en el funcionamiento democrático de un Estado. El productor normativo está obligado a adoptar sus decisiones de forma que produzcan tranquilidad y convicción en los destinatarios.

El TC lo caracteriza como un agregado de otros principios que promueven en el orden jurídico la justicia y la igualdad, en libertad. Además, destaca otros dos elementos: introduce un factor de racionalidad en el ejercicio del poder y la acción administrativa; una de las consecuencias de su aplicación es el rechazo de situaciones de incertidumbre, lo que significa que el legislador debe huir de situaciones objetivamente confusas, de manera que los ciudadanos sepan a qué atenerse.

Para que presente un grado suficiente de seguridad jurídica, el derecho debe ser: i) cognoscible, en cuanto a que los ciudadanos deben poder acceder al contenido de las normas; ii) confiable, porque debe respetar los actos pasados y ser un factor de protección para los ciudadanos, y; iii)

calculable: los ciudadanos deben poder anticipar las consecuencias futuras de sus actos presentes y medir sus expectativas jurídicas.

En el caso de la extemporaneidad se observa de modo evidente que la actividad administrativa no responde a parámetros de seguridad jurídica: la resolución se dicta después del inicio del período de ejecución y, en la inmensa mayoría de los casos estudiados, después de la ejecución de los proyectos a los que se destina.

El derecho deja de revestir la característica de la calculabilidad, lo cual genera una situación de incertidumbre que va en detrimento del interés general que debe impulsar cualquier convocatoria en la medida en que, entre otras cuestiones, desincentiva la realización de proyectos susceptibles de ser subvencionados y pone en riesgo severo a las entidades que tienen que llevarlo a cabo y el patrimonio personal de sus representantes.

Asimismo, la extemporaneidad es causa de vulneración de otros principios asociados al de seguridad jurídica, como son el de legalidad, de igualdad o de autonomía personal.

4.3.2. Vulneración de los principios de eficacia y eficiencia

Recogido por el artículo 103.1 CE y delimitado conceptualmente por el TC, el principio de eficacia se dirige a asegurar el cumplimiento real y efectivo de los principios y valores constitucionales y, en general, del ordenamiento jurídico.

La eficacia se vincula con los objetivos del Estado Social, en cuanto que un estado se legitima, también, porque es capaz de dar cobertura a necesidades sociales, de las cuales se derivan deberes jurídicos. Por tanto, en el núcleo del principio está la consecución de los objetivos de interés general prefijados por las normas, de tal manera que pueda considerarse que están objetivamente satisfechos.

El principio de eficiencia incorpora un factor adicional al de eficacia: los medios que se despliegan han de ser los óptimos para satisfacer los objetivos. Este principio tiene una carga jurídica propia, que integra: i) ejercitar la potestad para la materialización de los objetivos en el terreno real, de los hechos; ii) actuar de un modo que se concrete la finalidad material de las normas a las que Administración está sometida; iii) tomar las

decisiones más adecuadas para dar efectividad a los objetivos propuestos; iv) conferir la máxima importancia a los mandatos del ordenamiento jurídico, y de los principios generales del Derecho, más allá del respeto al derecho positivo.

Una de las maneras más apropiadas para medir el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia es la evaluación del impacto normativo, esto es, un examen que se realiza antes y después de que la norma hubiese sido dictada. Antes, con la proyección racional de lo que la norma va a acarrear en el futuro; con el examen de después, cuáles fueron las consecuencias, en particular para sus destinatarios.

En la actividad de fomento, el método para evaluar la calidad de una norma es el mismo que en el resto del ordenamiento jurídico. Primero se examina en términos técnicos, y luego se añade un análisis global que incluye todos los elementos intervinientes (en el caso de las subvenciones, también el momento en el que es publicada en relación con el período de ejecución). En realidad, la pregunta es tan simple como crucial: ¿funcionó correctamente?

Aplicado a la extemporaneidad:

- a) Antes de la norma, análisis proyectivo. ¿Cuáles son los objetivos de interés general que impulsan a las convocatorias de las subvenciones? ¿La extemporaneidad dificulta, obstaculiza o impide el cumplimiento efectivo y real de esos objetivos? El análisis se realiza en tres pasos: i) la determinación de los objetivos de las subvenciones a través de planes estratégicos, bases reguladoras y las propias convocatorias; ii) Extracción de datos e información; iii) contraste entre objetivos y datos. En cualquiera de los casos incluidos en esta investigación se observa la incompatibilidad entre los objetivos y las consecuencias que produce la extemporaneidad para los proyectos subvencionados: en ciertos casos es directamente imposible que se cumplan y, en el resto, su grado de consecución estará muy por debajo de lo que racionalmente podría considerarse suficiente.
- b) Después de la norma, análisis retrospectivo. El foco se pone en las consecuencias reales que tuvieron las convocatorias, con las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Las líneas de subvención, tal y como

están configuradas, están consiguiendo que los privados pongan en marcha los proyectos o actividades de interés general? ¿Alcanzaron los objetivos propuestos? ¿Qué implicaciones tuvieron para los eventuales solicitantes? ¿Los incentivos han sido suficientes? ¿Cómo influyó la extemporaneidad? Con el análisis de los datos disponibles puede afirmarse sin reserva no solo que el estímulo es insuficiente, sino que la amenaza de un daño patrimonial severo desincentiva la puesta en marcha de proyectos de interés general.

4.4. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

Reconocido como derecho en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), y aun con la duda en derecho interno de si su naturaleza es efectivamente la de derecho o de principio general, la jurisprudencia española está aplicando la buena administración de forma naturalizada en tiempos recientes.

Las normas básicas del derecho español no mencionan el derecho a una buena administración, ni la CE ni las Leyes 39 y 40 de 2015 (sí lo hacen ciertos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2015).

En realidad, no importa demasiado, porque todo lo que contiene el artículo 41 CDFUE puede apreciarse en el trazado de algunos de los artículos de la CE: artículo 9.3, principio de la interdicción de la arbitrariedad; 31.2, principios de economía y eficiencia; y 103.1, principios de objetividad, coordinación y eficacia.

La doctrina describe la buena administración por ciertos rasgos como son la centralidad de la persona, apertura a la realidad, metodología de entendimiento, fomento de la participación, modernización tecnológica al servicio del ciudadano, vinculación ética y sensibilidad social. En general, se caracteriza por una manera de administrar equitativa, objetiva y en plazos razonables, que conlleva que toda actuación administrativa ha de estar alineada con una larga serie de principios: juridicidad, promoción de las condiciones reales para la libertad e igualdad de las personas, racionalidad, igualdad de trato, eficacia, publicidad de las normas, seguridad jurídica, coherencia, buena fe, confianza legítima, responsabilidad, celeridad, transparencia, ética, entre otros.

Se trata de un mecanismo jurídico más para prevenir el ejercicio inadecuado de las potestades discrecionales, las que afectan a los ciudadanos y al interés general, y, por tanto, de reducir las opciones de que la Administración actúe arbitrariamente. Aun teniendo de límites difusos, la formulación del concepto de la buena administración impone unos parámetros de control de la discrecionalidad, con una obligación cualificada para la Administración de diligencia y cuidado en la ponderación de todos los elementos relevantes en una toma de decisión. Así lo reconoce la jurisprudencia española, que en un buen número de sentencias aplica la buena administración a situaciones en las que se produjo esa falta de diligencia y de cuidado en sus decisiones. La Administración debe tener en cuenta y ponderar todos los hechos, circunstancias y daños potenciales que pueden derivar de su actuación.

Sea como fuere, sea derecho o principio, esté o no enunciado expresamente en los textos jurídicos del derecho interno, la buena Administración: i) está positivada en el derecho de la UE; ii) todos los aspectos que relata están recogidos en la CE y en la legislación; iii) la jurisprudencia del TS lo aplica de una forma recurrente; iv) añade un factor cualificado de diligencia y cuidado en la relación de la Administración con los ciudadanos; v) este cuidado implica poner en el centro a las personas, que se tenga en cuenta cómo les afecta la actuación administrativa.

En el caso de la extemporaneidad, la posición de los administrados se ve fuertemente dañada por la actuación administrativa.

Es bien dudoso, como se expuso anteriormente, que la actuación administrativa respete lo dispuesto en la normativa y el ordenamiento jurídico, si se hace una interpretación correcta de la LGS o del ejercicio de las potestades discrecionales. Pero, en cualquier caso, el concepto no descansa exclusivamente en el cumplimiento de lo prescrito por las normas. Las decisiones han de ser legales, pero parte de esa legalidad incluye no solo el cumplimiento estricto del derecho positivo, sino también que sean de calidad, adecuadas, racionales, eficaces, eficientes, coordinadas.

A lo largo de esta investigación ha quedado acreditado que las Administraciones ignoran o minusvaloran las graves consecuencias que su actuación pueda tener para las personas, y el menoscabo a los objetivos de interés general que tienen todas las líneas de subvención. Y, lo que es muy importante, los métodos de control podrían ser insuficientes, lo cual llevaría consigo indefensión para los interesados y lesión del interés general.

5. EL CONTROL DE LA EXTEMPORANEIDAD

5.1. EL CONTROL JURISDICCIONAL

Una vez descrito el problema de la extemporaneidad, planteadas sus consecuencias, hecho un análisis y determinada su antijuridicidad, toca plantearse si hay alguna fórmula que permita revertir la situación y encauzar la actividad administrativa hacia unas prácticas que transcurran dentro de los cauces de la racionalidad.

La primera de las fórmulas, la más evidente, es el control jurisdiccional, en este caso centrado en la nulidad de las convocatorias. Hay dos direcciones fundamentales: nulidad porque las convocatorias no respetan los requisitos básicos para poder ser considerada una subvención (ausencia de carga modal) y examen de las decisiones discrecionales dentro del procedimiento de subvención.

5.1.1. Invalidez de la convocatoria porque carece de uno de los requisitos de la LGS para ser considerada subvención

Hay unanimidad en la doctrina en que una subvención constituye una manifestación de la actividad de fomento, en cuanto que se conceden estímulos para que los particulares lleven a cabo actividades o proyectos considerados de interés general, a cuya consecución se encuentran vinculados. Así, en una subvención los beneficiarios reciben una cantidad de dinero a fondo perdido y sin contraprestación, pero tienen una carga modal, han de alcanzar un determinado objetivo, realizar una actividad, ejecutar un proyecto o adoptar un comportamiento. Una vez cumplan con la carga modal, han de acreditarlo en fase de justificación.

A nivel dogmático, una subvención es siempre un traspaso de dinero con una carga jurídica, que consiste en el cumplimiento de una obligación por parte del beneficiario. Sin embargo, la LGS se aplica a otras dos situaciones que no se corresponden con esta descripción o, por decirlo de forma más clara, no son subvenciones en sentido técnico: los premios y las ayudas. La LGS se aplica a tres tipos de negocios jurídicos, con el común denominador de que se produce un traspaso dinerario de la Administración: i)

subvención, hay un objetivo a alcanzar, o una actividad, proyecto o comportamiento a desarrollar en el futuro; ii) premio, el objetivo ya ha sido alcanzado, o la actividad, proyecto o comportamiento ya ha sido realizado; iii) ayuda, no hay objetivo, ni actividad, proyecto o comportamiento, sino una circunstancia o situación.

La distinción entre la subvención y las otras dos figuras que regula es muy clara, especialmente por la presencia de una carga modal en ella y ausencia en las otras dos. En este sentido hay que interpretar la mención “ya realizados” de la LGS, hay que considerar que se refiere a aquellas actividades con las que las Administraciones ensalzan, reconocen o promueven logros de interés general en actividades ya realizadas, esto es, premios. En estos, el beneficiario o premiado también tiene haber alcanzado, en el pasado, un objetivo, realizado una actividad, ejecutado un proyecto o adoptado un comportamiento. Sucede que lo que faculta al otorgamiento del premio ha de ser alegado, o incluso acreditado, en el momento de la solicitud, porque ya ha sucedido cuando se dicta la resolución. La anomalía a nivel conceptual es que se conceda una subvención para un proyecto que ya se ha realizado. Una aplicación descuidada del precepto da lugar a que se aplique a las subvenciones lo que corresponde a otra técnica.

En conclusión, habida cuenta de que la subvención tiene como característica definitoria la existencia de una carga modal, un objetivo a alcanzar en el futuro, las convocatorias aquejadas por la patología de la extemporaneidad, es decir, resueltas después del inicio del período de ejecución carecen de uno de los elementos esenciales de esa técnica jurídica, por lo que presentan un vicio que daría lugar a su nulidad.

5.1.2. Examen de las decisiones discrecionales

Esta revisión se centra en las decisiones que se toman sobre el momento de publicación de la convocatoria, vinculadas a la determinación del período de ejecución. Es importante subrayar que la decisión discrecional está formada por dos elementos, no uno: se trata de la publicación de la convocatoria relacionada con el período de ejecución, no únicamente el momento en que la Administración decide publicar la convocatoria.

El examen de la decisión discrecional se puede abordar en dos escalones. En el primer escalón se pregunta si la decisión sobre el momento de publicar una convocatoria en relación con el período de ejecución es enteramente discrecional o contiene algún elemento reglado; de haber un elemento reglado, cuál es y cómo entra en funcionamiento. En el caso de considerarse que es una decisión enteramente discrecional (que no lo es), hay que subir al segundo escalón y aplicarle el test de racionalidad por finalidad y por principios generales del Derecho.

- a) ¿La decisión de publicar una convocatoria en relación con el período de ejecución es enteramente discrecional o tiene algún elemento reglado? Una correcta interpretación de la LGS limita la discrecionalidad de ciertas decisiones, en particular referido a cuándo se publica la convocatoria en combinación con el período de ejecución. Habida cuenta de que las subvenciones se conceden para la realización de actividades o la ejecución de proyectos en el futuro, debe entrar un elemento reglado: la resolución de las líneas de subvención no puede producirse cuando las actividades hayan sido o pudieran haber sido realizadas o los proyectos ejecutados. Por tanto, la reglamentación de este elemento impone que la combinación de la convocatoria y el período de ejecución debe asegurar que la resolución se produzca antes del inicio del período de ejecución.
- b) ¿Cómo se aplica y qué elementos contiene el test de racionalidad? Aun obviando que la decisión tenga un elemento reglado (que sí lo tiene), es posible aplicar el test de racionalidad, con dos controles: por finalidad y por principios generales del Derecho. En el primero, se constata que la finalidad de las convocatorias (que pueden remitirse a las bases reguladoras o a los planes estratégicos) es incompatible con la extemporaneidad. Asimismo, ese comportamiento es causa de vulneración de principios generales del Derecho, particularmente seguridad jurídica, igualdad, eficacia y eficiencia.

5.1.3. Las dificultades para articular un control jurisdiccional de la extemporaneidad

El esfuerzo de la investigación se dirige a corregir la patología de la extemporaneidad en futuras convocatorias y, así, devolver la actuación administrativa al cauce de la racionalidad. Todo el argumentario presentado es abrumadoramente persuasivo: desde un modo responsable de interpretar la LGS de acuerdo con la dogmática jurídica, hasta el examen del cumplimiento del derecho (o principio) a una buena administración, pasando por la vulneración de principios generales del Derecho o por el control de la discrecionalidad administrativa.

A la vista de todo ello, ¿existe la posibilidad real de ejercitar un control jurisdiccional de la acción administrativa en este terreno? Posibilidad teórica sí, desde luego, pero en la práctica podría no ser factible, porque podría provocar un problema muy grave: el control jurisdiccional requiere necesariamente recurrir la convocatoria por entenderla nula, y hacerlo podría provocar graves daños patrimoniales a otros solicitantes legítimos, cuya dimensión es difícil de anticipar.

5.2. EL CONTROL POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Siendo que el control jurisdiccional es tremendamente peligroso para otros solicitantes, lo convierte en una vía inadecuada, al menos como primera medida para corregir la patología.

Y siendo que la extemporaneidad es un caso claro de funcionamiento anormal de la Administración que se produce desde hace años sin consecuencia alguna, que produce riesgos inasumibles para las personas, que es nociva para misma técnica subvencional, y que horada el interés general, es lógico plantear la intervención del Defensor del Pueblo, en la medida en que este supuesto se encontraría dentro del ámbito de sus competencias y podría instar a rectificar cara al futuro la práctica de la extemporaneidad.

6. OTRAS POSIBLES CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA EXTEMPORANEIDAD: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

En el análisis jurídico ha quedado demostrado que la conducta de las Administraciones convocantes en relación con la extemporaneidad: i) no se conducen con la mínima diligencia; ii) no actúan temporáneamente, ni en plazos razonables; iii) no son equitativas, dan el mismo tratamiento jurídico a situaciones diferentes; iv) no ponderan todos los hechos, intereses, derechos y datos relevantes en la toma de esas decisiones; v) no ponen cuidado en la toma de decisiones, no tienen en cuenta la seguridad patrimonial y el bienestar personal de los eventuales solicitantes; vi) no respetan principios generales del Derecho básicos.

Con estas bases, es razonable plantearse en revertir la situación a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración, no con el objetivo de obtener un resarcimiento para las personas afectadas, sino como medio para corregir el funcionamiento anormal de las Administraciones en el futuro.

Los requisitos para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración se pueden estructurar en tres bloques: lesión resarcible, actividad imputable y relación de causalidad:

- a) Lesión resarcible. Para que se entienda que la hay: i) la lesión ha de ser antijurídica, que significa que quien sufre el daño causado por la acción administrativa no tiene el deber jurídico de soportarlo (no significa que la acción de la Administración tenga que ir necesariamente contra el ordenamiento jurídico, es decir, existe responsabilidad cuando el perjuicio causado al particular excede de lo que ordinariamente pueden entenderse como cargas u obligaciones generales); ii) el daño ha de ser efectivo, que incluye que sea cierto (no meras especulaciones), evaluable e individualizado a una persona o a un grupo de personas.
- b) Actividad imputable. Los actos que causan los daños han de ser imputables a la Administración, lo que implica que solo responden por los daños causados por sus agentes en el ejercicio de su cargo,

lo cual sucede de manera diáfana cuando se dicta un reglamento o un acto administrativo. La imputación también es posible por inactividad, es decir, cuando la Administración se retrase o no actúe o no responda en un plazo adecuado.

- c) Relación de causalidad. Ha de existir un nexo causal, es decir, una relación directa causa-efecto. Por otra parte, elimina el nexo, o lo debilita, el hecho de que concurren causas externas que rompan la causalidad, como son la culpa de la víctima, el hecho de un tercero o la concurrencia de causas; también lo elimina la fuerza mayor, que exonera la responsabilidad de la Administración cuando haya hechos no previsibles o, aun cuando pudieran ser previstos, sean inevitables.

Nuevamente existen graves dificultades prácticas en la exigencia de responsabilidad patrimonial. Unas de orden técnico, la legitimación activa, y otras de orden práctico.

Por lo que respecta a las dificultades técnicas, el problema es que hay dos posibles legitimados activos: i) quien no se hubiese presentado a la convocatoria cumpliendo todos los requisitos para ser beneficiario, el problema que se podría plantear es que se considerase que ese daño no fuese cierto, sino conjeturado; ii) quien sí se hubiera presentado no hay duda alguna de que ha sufrido un daño cierto, patrimonial y moral, pero el problema sería la posibilidad de que se considerase que concurre culpa exclusiva de la víctima, por entender que los solicitantes, eventuales beneficiarios, se colocan a sí mismos en situación de riesgo.

Además, para la declaración de responsabilidad patrimonial, habría que atacar la validez de la convocatoria, con lo cual se producirían también los daños para otros solicitantes, a los que se pondría en una situación de vulnerabilidad.

7. PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA

La medida más sólida para solucionar el problema sería abordar una reforma legislativa que evitase definitivamente que en el futuro se produjesen prácticas como las descritas. Aun con el convencimiento de que la LGS no ampara la extemporaneidad, pero, al mismo, tiempo con la dificultad de ejercitar un control efectivo, lo más lógico es poner medios jurídicos para reconducir las acciones de la Administración a la racionalidad, fijando los conceptos unánimemente aceptados por la doctrina.

La LGS regula tres supuestos diferentes: subvenciones, premios de contenido económico con solicitud del interesado y ayudas. El común de los tres es que la Administración realiza un traspaso dinerario a título gratuito sin contraprestación, pero hay diferencias entre ellos, muy grandes en ciertas áreas.

La reforma legislativa podría abordarse de tres maneras: i) eliminando la mención “ya realizados” del artículo 2.1.b LGS; ii) reformando la LGS con una parte general común a las tres fórmulas y una específica para cada una de ellas; iii) redactando tres leyes diferentes: una para las subvenciones, otra para los premios (para todos ellos, no solo para los que tienen contenido económico) y otra para las ayudas.

En sentido teórico, la mejor solución es la tercera. Sin embargo, la gravedad y urgencia de la situación aconseja abordar la primera como paso previo, precedida de una exposición de motivos que fije el modo de interpretar la reforma.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. EXTEMPORANEIDAD. PREGUNTAS CON RESPUESTA

¿Qué quiere decir extemporaneidad, qué problema representa?

La extemporaneidad consiste en la falta de adecuación entre la convocatoria y resolución de las subvenciones, por un lado, y su período de ejecución, por el otro. Las consecuencias son extraordinariamente graves para los eventuales beneficiarios y para el interés general, para la técnica subvencional en su conjunto.

Como se podrá observar en la investigación cuantitativa, el problema estriba en que los plazos administrativos de convocatoria y eventual concesión de ayudas y subvenciones no permiten que los solicitantes confeccionen los presupuestos para sus actividades con un mínimo de confiabilidad.

Es decir, en las subvenciones estudiadas (Comunidades Autónomas y Administración General del Estado):

- En una abrumadora mayoría, en casi todos los casos, la convocatoria de la subvención llega después del inicio del período de ejecución.
- En la totalidad, la resolución llega después del inicio del período de ejecución.

Lo usual es que los proyectos se ejecuten antes de que la resolución sea dictada, es decir, cuando las entidades aún no conocen si ostentan o no la condición de beneficiarios.

¿Es posible poner algún ejemplo ilustrativo?

Son abundantes, se podrán observar en el capítulo dedicado a la investigación cuantitativa.

Pero, por supuesto, se puede hablar de algún caso en concreto, como el de la Comunidad Autónoma de Aragón, con la Orden ECD/1529/2022, de 25 de octubre, por la que se convocan ayudas para festivales en Aragón organizados por asociaciones y fundaciones para el año 2022, una línea cuyo período de ejecución va del día 14 de noviembre de 2021 al 13 de noviembre de 2022. La convocatoria fue publicada el día 22 de noviembre de 2022 y la resolución definitiva, el 21 de diciembre de 2022, después de la finalización del período de ejecución. Con certeza, todos los festivales tendrían que estar celebrados y, por tanto, el gasto ejecutado en el momento en el que se publica la resolución, porque tuvo lugar casi un mes después del cierre del período de ejecución, un problema que pone en peligro la viabilidad de las entidades sin ánimo de lucro a las que se dirige.

¿Las entidades no pueden aplazar los compromisos contractuales que hubieran adquirido y, así, asumirlos después de la resolución?

No, no es posible. Los gastos de la actividad han de circunscribirse al período de ejecución, no pueden aplazarse. Además, si no hay previsión que indique lo contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, y normalmente no la hay, el gasto ha de ser efectivamente pagado dentro de ese mismo período¹. A mayor abundamiento, hay previsiones que relacionan el pago de los gastos subvencionables con la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de medidas contra la morosidad, que impone que ciertas entidades tengan que realizar los pagos en un plazo aún más restringido.

1 “Artículo 31.2: Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención.

Cuando el beneficiario de la subvención sea una empresa, los gastos subvencionables en los que haya incurrido en sus operaciones comerciales deberán haber sido abonados en los plazos de pago previstos en la normativa sectorial que le sea de aplicación o, en su defecto, en los establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.

¿No se puede compensar el riesgo con los beneficios que genere la actividad?

No, no se puede. Una actividad subvencionada no puede superar el cien por cien de su coste contando todos los recursos o ingresos que se hayan reunido, públicos o privados².

Si en el momento de elaborar el presupuesto no se detenta la condición de beneficiario hay una complicación irresoluble, que no tiene más salida que realizar la actividad a pérdidas.

¿Qué quiere decir eso de realizar la actividad a pérdidas?

Significa que si una actividad aspira a ser subvencionada ha de tener déficit para que finalmente sea financiada por esta vía. Es decir, la entidad ha de elaborar y ejecutar un presupuesto con el saldo negativo para que, si se concede, sea cubierta por vía de la subvención. Naturalmente, el riesgo lo asume la entidad, porque todas las subvenciones se convocan a concurrencia competitiva, nada asegura que vayan a ser concedidas, ni sus cuantías.

¿No se pueden compensar los riesgos con otros gastos subvencionables?

En primer lugar, la pregunta no es procedente por engañosa, porque cada gasto subvencionable es necesario para que la actividad pueda ser realizada, también los gastos de alquiler de oficinas, salarios del personal, etc. Sería muy injusto, aberrante, que el personal de la entidad no pudiera cobrar para cubrir los gastos generados por una subvención que no hubiese llegado en la cuantía solicitada o esperada.

Pero aun así, con todo y con eso, normalmente no es posible. El adverbio normalmente hace referencia a que depende de las bases reguladoras, pero es muy inusual que una línea de subvención incluya en la lista de subvencionables ciertos gastos. El listado de los gastos subvencionables suele ser muy restringido y en algunos casos se refiere a los gastos de la propia

2 “3. El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada”.

actividad en un sentido estricto. Un ejemplo (siguiendo el ejemplo expuesto un poco más arriba): el artículo 21.2.b de la Orden ECD/1529/2022, de 25 de octubre, por la que se convocan ayudas para festivales en Aragón organizados por asociaciones y fundaciones para el año 2022, declara como no subvencionables “los gastos de gestión de la estructura de la entidad solicitante (gastos de personal, gastos de mantenimiento de los locales, gastos de mantenimiento de su estructura funcional: alquiler de locales, agua, gas, teléfono, internet, electricidad, etc.)”.

¿Cómo afecta la extemporaneidad a las entidades solicitantes?

En que las entidades, ejecutan los proyectos artísticos sin conocer no ya la cuantía de la subvención, sino ni siquiera si va a ser concedida. Entre un momento y otro, es decir, entre que el proyecto se ejecuta y la subvención es concedida (o no), las entidades tienen que adelantar los pagos. Si la entidad no tiene fondos suficientes para hacerlo, el dinero lo ponen los miembros de la junta directiva o se acude a líneas de crédito. Todo ello se traduce en que las entidades están sometidas a una tensión de tesorería de gran magnitud.

¿Cómo se garantizan los créditos, en caso de tener que solicitarlos?

Obviamente, los bancos exigen garantías (recuérdese que en el momento de la ejecución del proyecto la subvención normalmente no está resuelta). Si la entidad tiene patrimonio, la garantía se cubre con ese patrimonio. Pero si no lo tiene, y es lo más habitual, las garantías vienen del patrimonio personal de los miembros de la junta directiva o del órgano de representación de la entidad.

¿Por lo menos son subvencionables los gastos derivados de los créditos?

Pues tampoco. No son subvencionables los intereses deudores de las cuentas bancarias (artículo 31.7.b LGS), por lo tanto, este tipo de gastos los tiene que asumir la entidad, sin posibilidad de incluirlos en la justificación. De esta manera, cuanto mayor sea el retraso, mayor será el perjuicio económico directo, y este es un parámetro que la entidad no puede controlar o anticipar.

¿Qué ocurre si la subvención no llega, o no en la cuantía esperada?

Si los proyectos salieran adelante con el patrimonio o la garantía de la entidad no lucrativa, estaría en riesgo de quiebra y consecuente desaparición. En el caso de que fuesen los gestores de la entidad los que hubiesen adelantado su propio dinero para efectuar los pagos, lo perderían, y si los créditos se hubieran garantizado con su patrimonio, el banco ejecutaría la garantía.

Una cuestión añadida es que los miembros de la junta directiva de las asociaciones responden con su patrimonio personal en los casos en que hubiesen ejecutado un proyecto para el que no tenían el presupuesto cerrado por estar a la espera de una subvención no resuelta.

¿Cómo se puede elaborar un presupuesto en estas condiciones?

No hay forma de hacerlo sin asumir riesgo. Primero, de la entidad, segundo de sus representantes, que responden por los gastos que han asumido de una forma que podría calificarse como temeraria. Tendrían que asumir aquellos gastos en los que la entidad incurrió a la espera de que llegue la resolución de una subvención que se ha solicitado; de no ocurrir, los acreedores pueden demandar a sus representantes, miembros de la junta directiva en el caso de una asociación. Las entidades no tienen más técnica que la adivinatoria, intentar acertar.

¿Qué ocurre si una entidad pone en marcha un proyecto con la esperanza de que sea subvencionado y luego la línea no sale?

Habría un enorme perjuicio para la entidad que lo hubiera hecho y, potencialmente, para sus gestores o representantes, pero para la Administración en principio no habría consecuencia alguna. La activación de una línea de subvención es una potestad discrecional de la Administración. Dicho lo cual, podría haber una posibilidad de control jurisdiccional por vulneración de la confianza legítima, no parece haber ninguna otra vía.

Un ejemplo sobre ello. En el año 2023 no se publicó la convocatoria para una línea de subvención que el Instituto Canario de Desarrollo Cultural (ICDC) había convocado en años precedentes, la dirigida a proyectos culturales de gran formato. En la resolución del año 2022, publicada el 7 de octubre de ese mismo año, las cantidades adjudicadas oscilan entre

los 24.272 € (la más baja) y los 70.000 € (la más alta). La fecha de la resolución definitiva implica que, por lógica, la mayoría de los proyectos estuviesen ejecutados o en fase de ejecución cuando se publicó. Quiere decirse que cuando se adquirieron los compromisos económicos con artistas o proveedores del evento o actividad, la resolución aún no se había producido. La convocatoria se publicó el 9 de junio de 2022, es bien posible que algunos de los proyectos ya estuviesen en marcha en ese momento.

En 2023, el ICDC no convocó esta línea. En 2024 lo hizo, con efectos retroactivos, el Gobierno de Canarias, a través de la Orden de 14 de mayo de 2024, por la que se aprueba el gasto para el ejercicio 2024, se convocan subvenciones destinadas a proyectos culturales de gran formato realizados o a realizar en los años 2023 y 2024, y se aprueban sus bases reguladoras por importe de dos millones seiscientos mil (2.600.000,00) euros. De este modo, las entidades que ejecutaron en 2023 un proyecto susceptible de ser financiado por la habitual línea de subvención no tuvieron convocatoria, que no llegó hasta el 5 de junio de 2024, y bien pudo no haber sido convocada, un peligro real viendo lo extravagante del proceso, con cambio de convocante incluido. La convocatoria no fue resuelta hasta el 8 de noviembre de 2024. Los perjuicios para las entidades y para sus gestores son muy evidentes: estrés de tesorería, zozobra personal, deudas elevadas y, como colofón, gastos extra por las cuentas de crédito para afrontar los pagos en los plazos debidos.

¿Cómo afecta a los proyectos a los que se dirige el apoyo de la subvención?

Lo primero que hay que remarcar es que cualquier subvención se dirige a financiar proyectos de interés general, de modo que si los proyectos se ven menoscabados también lo hará el interés general. La pretensión de las Administraciones convocantes, por tanto, es o debería ser que la cantidad de solicitantes sea la mayor posible, que compitan por los recursos para que los proyectos y actividades sean cada vez mejores, que cumplan con mayor fuerza el interés general que está detrás de la convocatoria.

Los gestores de las entidades tienen que ser muy cautelosos si no quieren verse envueltos en un problema financiero destructivo. Los proyectos no podrán desplegar todo su potencial porque hay un freno: el riesgo financiero. Es más, algunos proyectos que satisfacen el interés general pre-

tendido por la convocatoria no van a ser financiados porque sus gestores no quieren o no pueden asumir el riesgo inherente. De un modo más amplio, desincentiva que agentes cualificados se involucren en las actividades o proyectos objeto de las subvenciones.

¿Es un problema generalizado?

Como se podrá observar en el Capítulo II, en el ámbito de la cultura sí lo es, de todas las administraciones españolas, tanto de la Administración General del Estado como de todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

¿Qué estrategias de compensación despliegan los solicitantes para aminorar los efectos de la extemporaneidad?

Los solicitantes van casi a ciegas. Las pistas son los patrones de los años precedentes, confirmaciones verbales y hasta simples rumores. Hay que comprender que un riesgo patrimonial como el que asumen los solicitantes produce un estrés que los gestores intentan mitigar de alguna manera.

2. EL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

El primer paso de la investigación es acreditar y dimensionar el problema que representa la extemporaneidad, para lo cual el Capítulo II acomete una investigación cuantitativa con datos reales de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado.

El Capítulo III se enfoca en la importancia de la actividad de fomento, y en particular de la técnica subvencional, en materia de cultura, en consonancia con los mandatos constitucionales.

El Capítulo IV, dedicado al análisis jurídico, se dirige a dar respuesta a la cuestión de si la práctica de la extemporaneidad está amparada por el ordenamiento jurídico y las soluciones que ofrece el derecho para corregirla.

Los Capítulos V y VI abordan un análisis sobre las fórmulas de control a la extemporaneidad y su aplicabilidad en el terreno.

El Capítulo VII propone un modelo para acometer una reforma legislativa.

DATOS SOBRE EXTEMPORANEIDAD

1. METODOLOGÍA

1.1. OBJETO Y PLANTEAMIENTO

Esta primera parte de la investigación analiza con un enfoque cuantitativo la extemporaneidad de las subvenciones en materia de cultura.

Sin embargo, examinar todas las convocatorias en todo el sector público, es una tarea tan extensa que no sería abarcable con los recursos disponibles, por lo cual se establecen unos criterios en orden a reducir el volumen de búsqueda y que, al mismo tiempo, los datos recopilados sean significativos:

- a) Se reduce el sector público a Comunidades Autónomas y a la Administración General del Estado (AGE). Se excluyen del análisis, por tanto, a las entidades locales.
- b) Se restringe la búsqueda a una subvención por cada Comunidad Autónoma y otra por parte de la AGE.
- c) En caso de haber convocatorias separadas para entidades con y sin ánimo de lucro, se eligen las destinadas a entidades sin ánimo de lucro.
- d) De los sectores culturales se acota a subvenciones adecuadas para la organización de un festival de danza contemporánea. Existen razones para escoger el sector de la danza contemporánea y, en particular, festivales:
 - Permiten que los datos sean contrastados con proyectos en ejecución real, y comparar las fechas.
 - Los festivales son proyectos con fechas rígidas, por lo que no pueden moverse en el calendario en función de las convocatorias y las resoluciones. La extracción de patrones y conclusiones se hace más sencilla.

- El sector de la danza contemporánea muy difícilmente puede financiarse por criterios de mercado. Las entidades necesitan, por tanto, la financiación pública para la subsistencia de los proyectos.
 - El hecho de que los festivales estén agrupados bajo una misma estructura (la Red Acieloabierto) facilita la recopilación de datos.
- e) El período histórico que se analiza es el que va entre los años 2021 y 2023. Sería deseable ir hacia atrás en el tiempo, pero el año 2020 fue el de la pandemia y el confinamiento, sucesos que podrían distorsionar los datos.

1.2. ENFOQUE DEL ANÁLISIS

El análisis es objetivo y cuantitativo, recoge parámetros que pueden ser medidos y comprobados. Son cuatro: publicación de la convocatoria, resolución definitiva, inicio del período de ejecución y finalización del período de ejecución.

Hay otros parámetros de gran interés, que no han sido objeto de análisis, por diversas razones. Estos son algunos ejemplos: cuantías, peso poblacional de la Comunidad Autónoma, diversificación de las líneas de subvención, calidad técnica de las convocatorias, tiempos de pago, gastos justificables, o respeto al procedimiento una vez publicada la convocatoria, entre otros posibles.

1.3. FUENTES DE DATOS

Los datos sobre las subvenciones, convocatorias y resoluciones, proceden de 3 fuentes:

- a) Archivo: páginas web de las boletines oficiales de las comunidades autónomas y Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).
- b) Consulta a las entidades organizadoras de los festivales objeto de estudio con respecto a sus respectivas comunidades autónomas.
- c) En caso de duda, consulta por vía correo electrónico a las comunidades autónomas por medio de los respectivos portales de atención ciudadana.

1.4. CRITERIOS DE RECOPIACIÓN DE LOS DATOS

- a) Para las convocatorias, se elige la fecha de la publicación en el Diario Oficial correspondiente. No se consideran las fechas de correcciones de errores ni de ampliaciones de dotación presupuestaria³.
- b) Las resoluciones son las definitivas. En caso de no haber publicación, se elige la fecha que figure en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).
- c) En el caso de haber concesiones de diferentes fechas, se elige la primera en el calendario⁴.

1.5. COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON PARTICULARIDADES

Dos Comunidades Autónomas representan situaciones que, por distintas razones, han de ser explicadas.

De Castilla-La Mancha no se presentan datos porque no convocan subvenciones adecuadas para el objeto del estudio. Consultada, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, a través del Servicio de Artes Escénicas, Música y Cine, respondió: “le informamos que desde la Viceconsejería de Cultura y Deportes no hemos convocado ayudas o subvenciones que se puedan ajustar al objeto que nos describe, festivales de danza contemporánea o similar. Por lo tanto, no podemos facilitarle dato alguno”.⁵

Islas Canarias es un caso especial y atípico. En los años 2021 y 2022 esta Comunidad Autónoma, a través del Instituto Canario de Desarrollo Cultural (ICDC) utilizó la siguiente fórmula: “Patrocinio de proyectos culturales mediante la selección en régimen de concurrencia competitiva”. El ente público no las denominó subvenciones porque, según recogen dos escuetos documentos, con membrete, pero sin firma, no convocan:

3 Sin embargo, tanto unas como otras deberían ser incluidas. La razón para no hacerlo es la pretensión de que las conclusiones sean incuestionables. Ante la mera posibilidad de que lo fueran, la decisión fue no darles presencia en la investigación.

4 Aplica el mismo criterio de la nota anterior.

5 Respuesta vía correo electrónico del Servicio de Artes Escénicas, Música y Cine de la Viceconsejería de Cultura y Deportes, Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Día 20 de abril de 2023.

- a) Año 2022, con membrete de ICDC y Gobierno de Canarias, cuyo texto dice: “Instituto Canario de Desarrollo Cultural S.A., no concede ni ayudas ni subvenciones, en tanto en cuanto no es ninguna de las entidades recogidas en el artículo 3 de las Leyes 19/2013 y 12/2014”⁶.
- b) Año 2023, con membrete de Canarias Cultura en Red y Gobierno de Canarias: “Canarias Cultura en Red, S. A. no concede ayuda ni subvenciones”⁷.

Las convocatorias del ICDC responden a los requisitos del artículo 2 de la LGS, de modo que, a pesar de que se le haya dado otro nombre, serán consideradas subvenciones. A este respecto, el artículo 2.1 RDGS deja bien claro que la denominación del negocio jurídico no es obstáculo para que su régimen de sujeción sea la normativa sobre subvenciones: “Lo previsto en la Ley General de Subvenciones así como en el presente Reglamento será de aplicación a toda disposición dineraria que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 2.1 de la Ley General de Subvenciones, sea realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de dicha Ley a favor de personas públicas o privadas, cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que se deriva dicha disposición”.

Otra peculiaridad de la Comunidad Autónoma Canaria es que dispone de dos convocatorias diferentes: una, aplicable a festivales de pequeño y medio formato, otra, para festivales de gran formato. Además, en ocasiones publican dos convocatorias, una para el primer y otra para el segundo semestre. En este estudio se presentan únicamente convocatorias anuales, en 2021 de pequeño y medio formato, y en 2022 y 2023, de gran formato.

6 <https://docsicdc.icdcultural.org/TransparenciaICDC/3.AyudasSubvenciones/PDF/AyudasYSubvenciones2022.pdf>

7 <https://docsicdc.icdcultural.org/TransparenciaICDC/3.AyudasSubvenciones/PDF/AyudasYSubvenciones.pdf>

1.6. CÁLCULOS

Una vez recopilados los datos sobre las subvenciones en cada año del período de referencia, y para cada Comunidad Autónoma y la AGE, se realizan tres combinaciones de datos, operaciones dirigidas a dar respuesta a las preguntas de investigación.

Los cálculos son⁸:

- a) Número de días transcurridos entre la fecha de publicación de la convocatoria y la fecha de inicio del período de ejecución.
- b) Número de días transcurridos entre la fecha de resolución de la convocatoria y la fecha de inicio del período de ejecución.
- c) Número de días transcurridos entre la fecha de resolución de la convocatoria y la fecha en que finaliza el período de ejecución.

En los dos primeros, la buena práctica consistiría en que tanto la convocatoria como la resolución fuesen publicadas antes del inicio del período de ejecución. En el tercero, cuanto más se aleje la resolución de la finalización del período de ejecución, mejor será el desempeño. La medición del tiempo transcurrido determina si existe o no funcionamiento anormal de la Administración, y en qué medida. El supuesto más relevante de los tres es el que mide los días transcurridos entre el inicio del período de ejecución y la resolución.

Por último, las fechas de publicación y resolución de la convocatoria se relacionan con casos reales, festivales de danza integrados en la Red Acieloabierto. Únicamente se expone, por ser la que tiene mayor interés para las entidades que los organizan, la relación entre la fecha de inicio de los festivales con la de la resolución. La buena práctica consistiría en que la resolución se dictase antes de la celebración de los festivales, cuanto mayor sea la antelación, mejor desempeño (conviene recalcar lo dicho en el párrafo anterior, la buena práctica consistiría en que la resolución se produjese antes del inicio del período de ejecución).

8 Hay una cuarta combinación posible que no está incluida en la investigación, bajo la consideración de que no ofrece información relevante, se trata la que relaciona la fecha de publicación de la convocatoria y la fecha de finalización del período de ejecución.

2. FECHAS DE PUBLICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONVOCATORIAS EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

2.1. PUBLICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONVOCATORIAS AÑO 2021

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Andalucía	18/03/2021	29/10/2021
Aragón	13/05/2021	18/10/2021
Asturias	03/08/2021	01/12/2021
Cantabria	25/06/2021	30/11/2021
Castilla y León	23/11/2020	11/05/2021
Cataluña	10/05/2021	01/09/2021
Comunidad de Madrid	23/02/2021	15/09/2021
Comunidad Valenciana	22/02/2021	11/10/2021
Extremadura	04/01/2021	08/10/2021
Galicia	29/04/2021	02/08/2021
Islas Baleares	24/06/2021	10/03/2022
Islas Canarias	21/06/2021	22/09/2021
La Rioja	23/03/2021	23/07/2021
Navarra	17/06/2021	06/09/2021
País Vasco	28/05/2021	01/12/2021
Región de Murcia	06/07/2021	12/11/2021
INAEM	01/05/2021	26/11/2021

2.2. PUBLICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONVOCATORIAS AÑO 2022

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Andalucía	21/04/2022	16/11/2022
Aragón	31/10/2022	21/12/2022
Asturias	28/04/2022	21/10/2022
Cantabria	07/01/2022	09/11/2022
Castilla y León	02/11/2021	04/03/2022
Cataluña	11/04/2022	10/08/2022
Comunidad de Madrid	16/03/2022	28/11/2022
Comunidad Valenciana	03/08/2022	12/12/2022
Extremadura	04/01/2022	29/07/2022
Galicia	24/03/2022	27/06/2022
Islas Baleares	18/06/2022	23/02/2023
Islas Canarias	09/06/2022	11/11/2022
La Rioja	13/04/2022	17/11/2022
Navarra	11/04/2022	26/07/2022
País Vasco	26/10/2022	26/01/2023
Región de Murcia	26/03/2022	16/09/2022
INAEM	18/03/2022	16/09/2022

2.3. PUBLICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONVOCATORIAS AÑO 2023

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Andalucía	24/04/2023	19/10/2023
Aragón	31/03/2023	11/08/2023
Asturias	25/01/2023	27/06/2023
Cantabria	31/05/2023	22/11/2023
Castilla y León	24/01/2023	12/07/2023
Cataluña	25/05/2023	06/10/2023
Comunidad de Madrid	13/02/2023	29/08/2023
Comunidad Valenciana	13/06/2023	24/10/2023
Extremadura	11/01/2023	20/07/2023
Galicia	17/03/2023	30/06/2023
Islas Baleares	14/03/2023	13/01/2024
Islas Canarias	05/06/2024	08/11/2024
La Rioja	27/04/2023	03/10/2023
Navarra	11/05/2023	26/07/2023
País Vasco	07/06/2023	27/12/2023
Región de Murcia	07/03/2023	17/07/2023
INAEM	02/03/2023	07/08/2023

3. FECHAS DE INICIO Y FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

3.1. PERÍODO DE EJECUCIÓN AÑO 2021

COMUNIDAD AUTÓNOMA	INICIO	FINALIZACIÓN
Andalucía	01/01/2021	31/12/2021
Aragón	11/12/2020	13/11/2021
Asturias	01/11/2020	30/10/2021
Cantabria	01/01/2021	31/12/2021
Castilla y León	23/11/2021	31/12/2021
Cataluña	01/01/2021	31/12/2021
Comunidad de Madrid	01/12/2020	30/11/2021
Comunidad Valenciana	01/12/2020	30/11/2021
Extremadura	01/01/2021	31/12/2021
Galicia	01/11/2020	31/10/2021
Islas Baleares	01/12/2020	15/11/2021
Islas Canarias	01/01/2021	31/12/2021
La Rioja	01/07/2021	30/06/2022
Navarra	02/11/2020	01/11/2021
País Vasco	01/01/2021	31/12/2021
Región de Murcia	01/01/2021	31/12/2021
INAEM	01/01/2021	31/12/2021

3.2. PERÍODO DE EJECUCIÓN AÑO 2022

COMUNIDAD AUTÓNOMA	INICIO	FINALIZACIÓN
Andalucía	01/01/2022	31/12/2022
Aragón	14/11/2021	13/11/2022
Asturias	01/11/2021	31/10/2022
Cantabria	01/01/2022	31/12/2022
Castilla y León	01/01/2022	31/12/2022
Cataluña	01/01/2022	31/12/2022
Comunidad de Madrid	01/12/2021	30/11/2022
Comunidad Valenciana	01/12/2021	05/12/2022
Extremadura	01/01/2022	31/12/2022
Galicia	01/11/2021	31/10/2022
Islas Baleares	01/12/2021	30/11/2022
Islas Canarias	01/01/2022	18/12/2022
La Rioja	01/07/2022	30/06/2023
Navarra	02/11/2021	01/11/2022
País Vasco	01/01/2022	31/12/2022
Región de Murcia	01/01/2022	31/12/2022
INAEM	01/01/2022	31/12/2022

3.3. PERÍODO DE EJECUCIÓN AÑO 2023

COMUNIDAD AUTÓNOMA	INICIO	FINALIZACIÓN
Andalucía	01/01/2023	31/12/2023
Aragón	14/11/2022	13/11/2023
Asturias	01/11/2022	31/10/2023
Cantabria	01/01/2023	31/12/2023
Castilla y León	02/01/2023	31/12/2023
Cataluña	01/01/2023	31/12/2023
Comunidad de Madrid	01/12/2022	30/11/2023
Comunidad Valenciana	01/12/2022	30/11/2023
Extremadura	01/01/2023	31/12/2023
Galicia	01/11/2022	31/10/2023
Islas Baleares	01/12/2022	30/11/2023
Islas Canarias	01/01/2023	31/12/2023
La Rioja	01/07/2023	30/06/2024
Navarra	02/11/2022	01/11/2023
País Vasco	01/01/2023	31/12/2023
Región de Murcia	01/01/2023	31/12/2023
INAEM	01/01/2023	31/12/2023

4. NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FECHA DE INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

4.1. LAPSO TEMPORAL ENTRE PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA Y EL INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

Cuando en las tablas se expresa “después”, se refiere a que la publicación de la convocatoria tuvo lugar después del inicio del período de ejecución; cuando dice “antes”, significa que la convocatoria fue publicada antes del inicio del período de ejecución.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021	2022	2023
Andalucía	76 días después	110 días después	113 días después
Aragón	153 días después	351 días después	137 días después
Asturias	275 días después	178 días después	85 días después
Cantabria	175 días después	6 días después	150 días después
Castilla y León	0 días antes	0 días antes	23 días después
Cataluña	129 días después	100 días después	144 días después
Comunidad de Madrid	84 días después	105 días después	74 días después
Comunidad Valenciana	83 días después	245 días después	194 días después
Extremadura	3 días después	3 días después	10 días después
Galicia	179 días después	143 días después	136 días después
Islas Baleares	205 días después	199 días después	103 días después
Islas Canarias	171 días después	159 días después	521 días después

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021	2022	2023
La Rioja	100 días antes	79 días antes	65 días antes
Navarra	227 días después	160 días después	190 días después
País Vasco	147 días después	298 días después	157 días después
Región de Murcia	186 días después	84 días después	65 días después
MEDIAS CCAA	124,29 días después	128,87 días después	129,25 días después

4.2. MEDIAS PUBLICACIÓN DE CONVOCATORIA Y EL INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MEDIAS 2021-2023
Andalucía	99,67 días después
Aragón	213,67 días después
Asturias	179,33 días después
Cantabria	110,33 días después
Castilla y León	18 días antes
Cataluña	124,33 días después
Comunidad de Madrid	87,67 días después
Comunidad Valenciana	174 días después
Extremadura	5,33 días después
Galicia	152,67 días después

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MEDIAS 2021-2023
Islas Baleares	169 días después
Islas Canarias	267,33 días después
La Rioja	81,33 días antes
Navarra	192,33 días después
País Vasco	200,67 días después
Región de Murcia	111,67 días después

4.3. PATRONES DE DATOS

De 48 casos analizados, únicamente en 3 ocasiones la convocatoria fue publicada antes del inicio del período de ejecución, lo que significa un 6,25%.

Las 3 veces en que la convocatoria se publicó antes del inicio del período de ejecución pertenecen a la misma Comunidad Autónoma, La Rioja.

En términos poblacionales, La Rioja tiene 319.796 habitantes, el 0,67% de España, con una población de 47.385.107. Es decir, en las Comunidades Autónomas en las que la convocatoria no se publica antes del período de ejecución habita el 99,33% de la población española.

Aunque las medias son similares, hay un empeoramiento de los datos cada año. Entre 2021 y 2022 el número de días aumentó un 3,68%. Entre 2022 y 2023, un 0,29%. Es decir, entre el primer y el último año de la serie histórica el incremento fue del 3,99%.

5. NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FECHA DE INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

5.1. LAPSO TEMPORAL ENTRE RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y EL INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

Cuando en las tablas se expresa “después”, se refiere a que la resolución de la convocatoria se produjo después del inicio del período de ejecución; cuando dice “antes”, significa que la resolución fue publicada antes del inicio del período de ejecución.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021	2022	2023
Andalucía	301 días después	319 días después	291 días después
Aragón	311 días después	402 días después	270 días después
Asturias	395 días después	354 días después	238 días después
Cantabria	333 días después	312 días después	325 días después
Castilla y León	169 días después	122 días después	223 días después
Cataluña	243 días después	221 días después	278 días después
Comunidad de Madrid	288 días después	362 días después	242 días después
Comunidad Valenciana	314 días después	376 días después	327 días después
Extremadura	280 días después	209 días después	200 días después
Galicia	274 días después	238 días después	241 días después
Islas Baleares	464 días después	449 días después	464 días después
Islas Canarias	264 días después	314 días después	677 días después

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021	2022	2023
La Rioja	22 días después	139 días después	94 días después
Navarra	308 días después	266 días después	266 días después
País Vasco	334 días después	390 días después	360 días después
Región de Murcia	315 días después	258 días después	197 días después
MEDIAS CCAA	288,44 días después	295,31 días después	289,81 días después

5.2. MEDIAS RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y EL INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MEDIAS 2021-2023
Andalucía	303,67 días después
Aragón	327,67 días después
Asturias	329 días después
Cantabria	323,33 días después
Castilla y León	171,33 días después
Cataluña	247,33 días después
Comunidad de Madrid	297,33 días después
Comunidad Valenciana	339 días después
Extremadura	229,67 días después
Galicia	251 días después

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MEDIAS 2021-2023
Islas Baleares	440,33 días después
Islas Canarias	418,33 días después
La Rioja	85 días después
Navarra	280 días después
País Vasco	361,33 días después
Región de Murcia	256,67 días después

5.3. PATRONES DE DATOS

Lo más destacable es que no hubo ninguna Comunidad Autónoma en toda la serie histórica que hubiese resuelto la convocatoria antes del inicio del período de ejecución.

6. NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE LA RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

6.1. LAPSO TEMPORAL ENTRE LA RESOLUCIÓN Y LA FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

Cuando en las tablas se expresa “después”, se refiere a que la resolución de la convocatoria se produjo después de la finalización del período de ejecución; cuando dice “antes”, significa que la resolución fue publicada antes de la finalización del período de ejecución.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021	2022	2023
Andalucía	63 días antes	45 días antes	73 días antes
Aragón	26 días antes	38 días después	94 días antes
Asturias	32 días después	10 días antes	126 días antes
Cantabria	31 días antes	52 días antes	39 días antes
Castilla y León	234 días antes	302 días antes	172 días antes
Cataluña	121 días antes	143 días antes	86 días antes
Comunidad de Madrid	77 días antes	2 días antes	122 días antes
Comunidad Valenciana	50 días antes	7 días después	37 días antes
Extremadura	84 días antes	155 días antes	164 días antes
Galicia	90 días antes	126 días antes	123 días antes
Islas Baleares	115 días después	85 días después	44 días después
Islas Canarias	100 días antes	37 días antes	313 días antes

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2021	2022	2023
La Rioja	342 días antes	225 días antes	271 días antes
Navarra	56 días antes	98 días antes	115 días antes
País Vasco	30 días antes	26 días después	4 días antes
Región de Murcia	49 días antes	106 días antes	167 días antes
MEDIAS CCAA	75,37 días antes	71,94 días antes	76,19 días antes

6.2. MEDIAS RESOLUCIÓN DE LA CONVOCATORIA Y LA FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RESOLUCIÓN DEFINITIVA FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN
Andalucía	60,33 días antes
Aragón	27,33 días antes
Asturias	34,67 días antes
Cantabria	40,67 días antes
Castilla y León	236 días antes
Cataluña	116,67 días antes
Comunidad de Madrid	67 días antes
Comunidad Valenciana	26,67 días antes
Extremadura	134,33 días antes
Galicia	113 días antes

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RESOLUCIÓN DEFINITIVA FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN
Islas Baleares	81,33 días después
Islas Canarias	58,67 días antes
La Rioja	279,33 días antes
Navarra	84 días antes
País Vasco	2,67 días antes
Región de Murcia	107,33 días antes

6.3. PATRONES DE DATOS

Si bien este parámetro no varía la sustancia del análisis, en tanto en cuanto lo más relevante es la relación entre la resolución y el inicio del período de ejecución, sí es ilustrativo de la situación. Cuanto más se acerque la resolución a la finalización del período de ejecución, hay que considerar que peor es el desempeño. Cuando lo rebasa, implica que todos los proyectos solicitantes se ejecutaron sin conocer si ostentaban o no la condición de beneficiario.

Al igual que en el supuesto anterior, el que relaciona la resolución con el inicio del período de ejecución, en éste hay que remarcar que se presenta la primera resolución, en caso de haberlas en distintas fechas. Si se considerase la última, los datos en algunas comunidades autónomas se acercarían más a la finalización del período de ejecución, y empeorarían las medias.

En 8 casos en la serie histórica en que la resolución llegó después de la finalización del período de ejecución, supone un 16,67% del total.

Cinco Comunidades Autónomas resolvieron en algún año de la serie histórica después de haber finalizado el período de ejecución, un 37,5%.

7. DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS ARTES ESCÉNICAS Y DE LA MÚSICA

7.1 PRESENTACIÓN DE LOS DATOS DE LA SERIE HISTÓRICA

ENTIDAD	PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA - INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN	RESOLUCIÓN - INICIO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN	RESOLUCIÓN - FINALIZACIÓN DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN
Año 2021	120 días después	329 días después	35 días antes
Año 2022	76 días después	258 días después	106 días antes
Año 2023	60 días después	218 días después	146 días antes
MEDIAS INAEM	85,33 días después	268,33 días después	95,67 días antes

7.2. COMPARATIVA DE LOS DATOS DEL INAEM CON LAS MEDIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

7.2.1. Comparativa año 2021

- La convocatoria se publicó 120 días después del inicio del período de ejecución, por los 124,29 de media de las Comunidades Autónomas.
- La resolución se produjo 329 días después del inicio del período de ejecución, por los 288,44 de media de las Comunidades Autónomas.
- La resolución se produjo 35 días antes de la finalización del período de ejecución, por los 75,37 días de media de las comunidades autónomas.

7.2.2. Comparativa año 2022

- a) La convocatoria se publicó 60 días después del inicio del período de ejecución, por los 122,82 de media de las comunidades autónomas.
- b) La resolución se publicó 258 días después del inicio del período de ejecución, por los 295,31 de media de las Comunidades Autónomas.
- c) La resolución se produjo 106 días antes de la finalización del período de ejecución, por los 71,94 días de media de las comunidades autónomas.

7.2.3. Comparativa año 2023

- a) La subvención se publicó 60 días después del inicio del período de ejecución, por los 129,25 de media de las comunidades autónomas.
- b) La resolución se produjo 218 días después del inicio del período de ejecución, por los 289,81 de la media de las comunidades autónomas.
- c) La resolución se produjo 146 días antes de la finalización del período de ejecución, por los 76,19 días de la media de las comunidades autónomas.

8. FESTIVALES OBJETO DE ESTUDIO

En este epígrafe los parámetros expuestos del período histórico se ponen en relación con casos reales, los festivales miembros de la Red Acieloabierto. Se presentan por orden cronológico en cada uno de los años de la serie histórica. Asimismo, se refrescan los datos de convocatoria y de resolución de su Comunidad Autónoma. Cada año se producen supuestos de Comunidades Autónomas con más de un representante y otras sin ninguno; estas segundas serán enumeradas al pie de cada tabla. Se recogen los datos con independencia de que las entidades que organizan los festivales hayan solicitado o no la convocatoria.

8.1. FESTIVALES AÑO 2021

FESTIVAL	COMUNIDAD	FECHA DE INICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Sismògraf	Cataluña	08/04/2021	10/05/2021	01/09/2021
Ahora Danza	Andalucía	06/05/2021	18/03/2021	29/10/2021
Cervandantes	Comunidad de Madrid	28/05/2021	23/02/2021	05/10/2021
F.A.M.	Islas Canarias	03/06/2021	21/06/2021	22/09/2021
Cádiz en Danza	Andalucía	12/06/2021	18/03/2021	29/10/2021
Lekuz Leku	País Vasco	23/06/2021	28/05/2021	01/12/2021
Trayectos	Aragón	24/06/2021	13/05/2021	18/10/2021
Figueres es Mou	Cataluña	01/07/2021	10/05/2021	08/09/2021
Huellas	Andalucía	09/07/2021	18/03/2021	29/10/2021
Cuadernos Escénicos	Islas Canarias	12/07/2021	21/06/2021	22/09/2021
Danzad, Danzad, Malditos	Navarra	07/08/2021	17/06/2021	06/09/2021
Menorca en Danza	Islas Baleares	09/08/2021	24/06/2021	10/03/2022
Danza no Claustro	Galicia	19/08/2021	29/04/2021	02/08/2021
Corpo (a) Terra	Galicia	30/08/2021	29/04/2021	02/08/2021
Dantza Hirian	País Vasco	10/09/2021	28/05/2021	01/12/2021
Traslación	Islas Canarias	23/09/2021	21/06/2021	22/09/2021
Masdanza	Islas Canarias	08/10/2021	21/06/2021	22/09/2021
Dantzaldia	País Vasco	29/10/2021	28/05/2021	01/12/2021

Comunidades Autónomas sin representación:

Asturias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia.

8.2. FESTIVALES AÑO 2022

FESTIVAL	COMUNIDAD	FECHA DE INICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
F.A.M.	Islas Canarias	01/04/2022	09/06/2022	11/11/2022
Dansa València	Comunidad Valenciana	02/04/2022	03/08/2022	11/11/2022
Sismògraf	Cataluña	02/04/2022	11/04/2022	10/08/2022
Ribera en Danza	Navarra	06/05/2022	11/04/2022	26/07/2022
Cervandantes	Comunidad de Madrid	06/05/2022	16/03/2022	28/11/2022
Ahora Danza	Andalucía	12/05/2022	21/04/2022	16/11/2022
Lekuz Leku	País Vasco	22/06/2022	26/10/2022	26/01/2023
Trayectos	Aragón	23/06/2022	31/10/2022	21/12/2022
Cádiz en Danza	Andalucía	25/06/2022	21/04/2022	16/11/2022
Figuera es Mou	Cataluña	30/06/2022	11/04/2022	10/08/2022
Cuadernos Escénicos	Islas Canarias	11/07/2022	09/06/2022	11/11/2022
Huellas	Andalucía	15/07/2022	21/04/2022	16/11/2022
Tierras en Danza	Extremadura	23/07/2022	04/01/2022	29/07/2022
Abanea	Galicia	28/07/2022	24/03/2022	27/06/2022
Danza no Claustro	Galicia	05/08/2022	24/03/2022	27/06/2022
Danzad, Danzad, Malditos	Navarra	06/08/2022	11/04/2022	26/07/2022
Menorca en Dansa	Islas Baleares	08/08/2022	18/06/2022	23/02/2023
Dantza Hirian	País Vasco	09/09/2022	26/10/2022	26/01/2023

FESTIVAL	COMUNIDAD	FECHA DE INICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Dantzaldia	País Vasco	22/09/2022	26/10/2022	26/01/2023
Masdanza	Islas Canarias	01/10/2022	09/06/2022	11/11/2022
Circuito Bucle	Comunidad Valenciana	13/10/2022	03/08/2022	12/12/2022
Traslación	Islas Canarias	02/11/2022	09/06/2022	11/11/2022

Comunidades Autónomas sin representación:
Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja y Región de Murcia.

8.3. FESTIVALES AÑO 2023

FESTIVAL	COMUNIDAD	FECHA DE INICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Sismògraf	Cataluña	13/04/2023	25/05/2023	06/10/2023
Ahora Danza	Andalucía	04/05/2023	24/04/2023	19/10/2023
Cervandantes	Comunidad de Madrid	05/05/2023	13/02/2023	31/07/2023
Ribera en Danza	Navarra	05/05/2023	11/05/2023	26/07/2023
Cádiz en Danza	Andalucía	10/06/2023	24/04/2023	19/10/2023
Lekuz Leku	País Vasco	21/06/2023	07/06/2023	27/12/2023
Vildanza	Andalucía	22/06/2023	24/04/2023	19/10/2023
Trayectos	Aragón	22/06/2023	31/03/2023	11/08/2023
Figueres es Mou	Cataluña	29/06/2023	25/05/2023	06/10/2023
Cuadernos Escénicos	Islas Canarias	11/07/2023	05/06/2024	08/11/2024

FESTIVAL	COMUNIDAD	FECHA DE INICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
Huellas	Andalucía	14/07/2023	24/04/2023	19/10/2023
Paisaje	Castilla-La Mancha	20/07/2023	Sin convocatoria	Sin convocatoria
Abanca	Galicia	26/07/2023	17/03/2023	30/06/2023
Tierras en Danza	Extremadura	27/07/2023	11/01/2023	20/07/2023
Danza no claustro	Galicia	04/08/2023	17/03/2023	30/06/2023
Danzad, Danzad, Malditos	Navarra	05/08/2023	11/05/2023	26/07/2023
Menorca en dansa	Islas Baleares	07/08/2023	14/03/2023	13/01/2024
Dantza Hirian	País Vasco	08/09/2023	07/06/2023	27/12/2023
F.A.M.	Islas Canarias	08/09/2023	05/06/2024	08/11/2024
Circuito Bucle	Comunidad Valenciana	17/09/2023	13/06/2023	24/10/2023
Dantzaldia	País Vasco	26/09/2023	07/06/2023	27/12/2023
Masdanza	Islas Canarias	29/09/2023	05/06/2024	08/11/2024
Traslación	Islas Canarias	31/10/2023	05/06/2024	08/11/2024

Comunidades Autónomas sin representación:
Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja y Región de Murcia.

9. RELACIÓN ENTRE LAS FECHAS DE LAS FESTIVALES Y LAS RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

9.1. LAPROS TEMPORALES AÑO 2021. CCAA

La palabra “después” se refiere a que la resolución llegó después de que el proyecto, el festival, se hubiera ejecutado. La palabra “antes”, al aspecto contrario, la resolución se produjo con anterioridad a la ejecución del proyecto.

FESTIVAL	COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Sismògraf	Cataluña	08/04/2021	01/09/2021	146 días después
Ahora Danza	Andalucía	06/05/2021	29/10/2021	176 días después
Cervandantes	Comunidad de Madrid	28/05/2021	15/09/2021	110 días después
F.A.M.	Islas Canarias	03/06/2021	22/09/2021	111 días después
Cádiz en Danza	Andalucía	12/06/2021	29/10/2021	139 días después
Lekuz Leku	País Vasco	23/06/2021	01/12/2021	161 días después
Trayectos	Aragón	24/06/2021	18/10/2021	116 días después
Figueres es Mou	Cataluña	01/07/2021	01/09/2021	62 días después
Huellas	Andalucía	09/07/2021	29/10/2021	112 días después
Cuadernos Escénicos	Islas Canarias	12/07/2021	22/09/2021	72 días después
Danzad, Danzad, Malditos	Navarra	07/08/2021	06/09/2021	30 días después
Menorca en Danza	Islas Baleares	09/08/2021	10/03/2022	213 días después
Danza no Claustro	Galicia	19/08/2021	02/08/2021	17 días antes
Corpo (a) Terra	Galicia	30/08/2021	02/08/2021	28 días antes

FESTIVAL	COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Dantza Hirian	País Vasco	10/09/2021	01/12/2021	82 días después
Traslación	Islas Canarias	23/09/2021	22/09/2021	1 día antes
Masdanza	Islas Canarias	08/10/2021	22/09/2021	16 días antes
Dantzaldia	País Vasco	29/10/2021	01/12/2021	33 días después

Solo para 4 entidades la resolución se produjo antes de la celebración del festival, representan un 22,22% del total. La antelación con la que la conocieron fue entre 1 y 28 días.

Al resto de los festivales, 14, la resolución llegó después de haberse celebrado el festival, un 77,78%

De media, las resoluciones se publicaron 83,39 días después de haberse celebrado los festivales.

9.2. LAPSOS TEMPORALES 2022. CCAA

FESTIVAL	COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
F.A.M.	Islas Canarias	01/04/2022	11/11/2022	181 días después
Dansa València	Comunidad Valenciana	02/04/2022	12/12/2022	254 días después
Sismògraf	Cataluña	02/04/2022	10/08/2022	130 días después
Ribera en Danza	Navarra	06/05/2022	26/07/2022	81 días después
Cervandantes	Comunidad de Madrid	06/05/2022	28/11/2022	206 días después
Ahora Danza	Andalucía	12/05/2022	16/11/2022	188 días después
Lekuz Leku	País Vasco	22/06/2022	26/01/2023	218 días después
Trayectos	Aragón	23/06/2022	21/12/2022	181 días después

FESTIVAL	COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Cádiz en Danza	Andalucía	25/06/2022	16/11/2022	144 días después
Figueres es Mou	Cataluña	30/06/2022	10/08/2022	41 días después
Cuadernos Escénicos	Islas Canarias	11/07/2022	11/11/2022	123 días después
Huellas	Andalucía	15/07/2022	16/11/2022	124 días después
Tierras en Danza	Extremadura	23/07/2022	29/07/2022	6 días después
Abanea	Galicia	28/07/2022	27/06/2022	31 días antes
Danza no Claustro	Galicia	05/08/2022	27/06/2022	39 días antes
Danzad, Danzad, Malditos	Navarra	06/08/2022	26/07/2022	11 días antes
Menorca en Dansa	Islas Baleares	08/08/2022	23/02/2023	199 días después
Dantza Hirian	País Vasco	09/09/2022	26/01/2023	139 días después
Dantzaldia	País Vasco	22/09/2022	26/01/2023	126 días después
Masdanza	Islas Canarias	01/10/2022	11/11/2022	41 días después
Circuito Bucles	Comunidad Valenciana	13/10/2022	12/12/2022	60 días después
Traslación	Islas Canarias	02/11/2022	11/11/2022	9 días después

Únicamente 3 entidades tuvieron la resolución antes del comienzo del festival, el 13,64%, en una horquilla entre los 11 y los 39 días.

En los 19 casos restantes, el 86,36%, la resolución tuvo lugar después del comienzo del festival.

De media, las resoluciones se publicaron 109,86 días después del comienzo de los festivales.

9.3. LAPROS TEMPORALES 2023. CCAA

FESTIVAL	COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Sismògraf	Cataluña	13/04/2023	06/10/2023	176 días después
Ahora Danza	Andalucía	04/05/2023	19/10/2023	168 días después
Cervandantes	Comunidad de Madrid	05/05/2023	31/07/2023	87 días después
Ribera en Danza	Navarra	05/05/2023	26/07/2023	82 días después
Cádiz en Danza	Andalucía	10/06/2023	19/10/2023	131 días después
Lekuz Leku	País Vasco	21/06/2023	27/12/2023	189 días después
Vildanza	Andalucía	22/06/2023	19/10/2023	119 días después
Trayectos	Aragón	22/06/2023	11/08/2023	50 días después
Figueres es Mou	Cataluña	29/06/2023	06/10/2023	99 días después
Huellas	Andalucía	14/07/2023	19/10/2023	97 días después
Cuadernos Escénicos	Islas Canarias	17/07/2023	08/11/2023	486 días después
Paisaje	Castilla-La Mancha	20/07/2023	No convoca	No convoca
Abanca	Galicia	26/07/2023	30/06/2023	26 días antes
Tierras en Danza	Extremadura	27/07/2023	20/07/2023	7 días antes
Danza no claustro	Galicia	04/08/2023	30/06/2023	35 días antes
Danzad, Danzad, Malditos	Navarra	05/08/2023	26/07/2023	10 días antes
Menorca en dansa	Islas Baleares	07/08/2023	13/01/2024	159 días después
Dantz Hirian	País Vasco	08/09/2023	27/12/2023	110 días después

FESTIVAL	COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Circuito Bucle	Comunidad Valenciana	17/09/2023	24/10/2023	37 días después
F.A.M.	Islas Canarias	23/09/2023	08/11/2023	427 días después
Dantzaldia	País Vasco	26/09/2023	27/12/2023	92 días después
Masdanza	Islas Canarias	29/09/2023	08/11/2023	406 días después
Traslación	Islas Canarias	31/10/2023	08/11/2023	374 días después

Hay un festival de Castilla-La Mancha, pero esa Comunidad Autónoma no convoca subvenciones para su organización.

Solo 4 entidades tuvieron la resolución antes de la celebración del festival, el 17,39%, con cifras que van entre los 7 y los 35 días.

En el resto de los casos, 19, bien no se produjo resolución, bien llegó después del festival. Representan el 82,61%.

Las resoluciones se produjeron de media 145,95 días después de que se celebraran los festivales.

10. RELACIÓN ENTRE LAS FECHAS DE LOS FESTIVALES Y LAS RESOLUCIONES DEL INAEM

10.1. LAPROS TEMPORALES 2021. INAEM

FESTIVAL	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Sismògraf	08/04/2021	26/11/2021	232 días después
Ahora Danza	06/05/2021	26/11/2021	204 días después
Cervandantes	28/05/2021	26/11/2021	182 días después
F.A.M.	03/06/2021	26/11/2021	176 días después
Cádiz en Danza	12/06/2021	26/11/2021	167 días después
Lekuz Leku	23/06/2021	26/11/2021	156 días después
Trayectos	24/06/2021	26/11/2021	155 días después
Figuères es Mou	01/07/2021	26/11/2021	148 días después
Huellas	09/07/2021	26/11/2021	140 días después
Cuadernos Escénicos	12/07/2021	26/11/2021	137 días después
Danzad, Danzad, Malditos	07/08/2021	26/11/2021	111 días después
Menorca en Danza	09/08/2021	26/11/2021	109 días después
Danza no Claustro	19/08/2021	26/11/2021	99 días después
Corpo (a) Terra	30/08/2021	26/11/2021	88 días después
Dantza Hirian	10/09/2021	26/11/2021	77 días después
Traslación	23/09/2021	26/11/2021	64 días después

FESTIVAL	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Masdanza	08/10/2021	26/11/2021	49 días después
Dantzaldia	29/10/2021	26/11/2021	28 días después

La resolución se produjo después de que todos los festivales, sin excepción, se hubieran celebrado.

De media, la resolución se produjo 129 días después del comienzo de los festivales.

10.2. LAPSOS TEMPORALES 2022. INAEM

FESTIVAL	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
F.A.M.	01/04/2022	16/09/2022	168 días después
Dansa València	02/04/2022	16/09/2022	167 días después
Sismògraf	02/04/2022	16/09/2022	167 días después
Ribera en Danza	06/05/2022	16/09/2022	133 días después
Cervandantes	06/05/2022	16/09/2022	133 días después
Ahora Danza	12/05/2022	16/09/2022	127 días después
Lekuz Leku	22/06/2022	16/09/2022	86 días después
Trayectos	23/06/2022	16/09/2022	85 días después
Cádiz en Danza	25/06/2022	16/09/2022	83 días después
Figueres es Mou	30/06/2022	16/09/2022	78 días después
Cuadernos Escénicos	11/07/2022	16/09/2022	67 días después
Huellas	15/07/2022	16/09/2022	63 días después

FESTIVAL	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Tierras en Danza	23/07/2022	16/09/2022	55 días después
Abanea	28/07/2022	16/09/2022	50 días después
Danza no Claustro	05/08/2022	16/09/2022	42 días después
Danzad, Danzad, Malditos	06/08/2022	16/09/2022	41 días después
Menorca en Dansa	08/08/2022	16/09/2022	39 días después
Dantza Hirian	09/09/2022	16/09/2022	38 días después
Dantzaldia	22/09/2022	16/09/2022	6 días antes
Masdanza	01/10/2022	16/09/2022	15 días antes
Circuito Bucle	13/10/2022	16/09/2022	27 días antes
Traslación	02/11/2022	16/09/2022	47 días antes

La resolución se produjo antes de la celebración del festival en 4 casos, el 18,19%. La horquilla va entre los 6 y los 47 días.

En el resto, 18, la resolución llegó después de que los festivales se hubieran celebrado, el 81,81%.

De media, la resolución se produjo 67,45 días después del comienzo de los festivales.

10.3. LAPROS TEMPORALES AÑO 2023. INAEM

FESTIVAL	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Sismògraf	13/04/2023	07/08/2023	116 días después
Ahora Danza	04/05/2023	07/08/2023	95 días después
Cervandantes	05/05/2023	07/08/2023	94 días después
Ribera en Danza	05/05/2023	07/08/2023	94 días después
Cádiz en Danza	10/06/2023	07/08/2023	58 días después
Lekuz Leku	21/06/2023	07/08/2023	47 días después
Vildanza	22/06/2023	07/08/2023	46 días después
Trayectos	22/06/2023	07/08/2023	46 días después
Figueres es Mou	29/06/2023	07/08/2023	39 días después
Huellas	14/07/2023	07/08/2023	24 días después
Cuadernos Escénicos	11/07/2023	07/08/2023	27 días después
Paisaje	20/07/2023	07/08/2023	18 días después
Abanea	26/07/2023	07/08/2023	12 días después
Tierras en Danza	27/07/2023	07/08/2023	11 días después
Danza no claustro	04/08/2023	07/08/2023	3 días después
Danzad, Danzad, Malditos	05/08/2023	07/08/2023	2 días después

FESTIVAL	FECHA DE INICIO	RESOLUCIÓN	LAPSO TEMPORAL
Menorca en dansa	07/08/2023	07/08/2023	0 días después/ antes
Dantza Hirian	08/09/2023	07/08/2023	32 días antes
F.A.M.	08/09/2023	07/08/2023	32 días antes
Circuito Bucle	17/09/2023	07/08/2023	41 días antes
Dantzaldia	26/09/2023	07/08/2023	50 días antes
Masdanza	29/09/2023	07/08/2023	53 días antes
Traslación	31/10/2023	07/08/2023	85 días antes

Conocieron la resolución antes de su celebración 6 festivales, el 26,09%, entre 32 y 85 días antes.

El resto, 17 festivales, la resolución llegó después de la celebración del festival. Supone el 73,91%.

De media, la resolución se produjo 19,09 días después del comienzo de los festivales.

11. RESOLUCIONES CONOCIDAS POR LOS FESTIVALES ANTES DE SU CELEBRACIÓN

11.1. RESOLUCIONES AÑO 2021

FESTIVAL	FECHA INICIO	COMUNIDAD AUTÓNOMA	INAEM
Sismògraf	08/04/2021	No	No
Ahora Danza	06/05/2021	No	No
Cervandantes	28/05/2021	No	No
F.A.M.	03/06/2021	No	No
Cádiz en Danza	12/06/2021	No	No
Lekuz Leku	23/06/2021	No	No
Trayectos	24/06/2021	No	No
Figuera es Mou	01/07/2021	No	No
Huellas	09/07/2021	No	No
Cuadernos Escénicos	12/07/2021	No	No
Danzad, Danzad, Malditos	07/08/2021	No	No
Menorca en Danza	09/08/2021	No	No
Danza no Claustro	19/08/2021	Sí	No
Corpo (a) Terra	30/08/2021	Sí	No
Dantza Hirian	10/09/2021	No	No
Traslación	23/09/2021	Sí	No
Masdanza	08/10/2021	Sí	No
Dantzaldia	29/10/2021	No	No

11.2. RESOLUCIONES AÑO 2022

FESTIVAL	FECHA INICIO	COMUNIDAD AUTÓNOMA	INAEM
F.A.M.	01/04/2022	No	No
Dansa València	02/04/2022	No	No
Sismògraf	02/04/2022	No	No
Ribera en Danza	06/05/2022	No	No
Cervandantes	06/05/2022	No	No
Ahora Danza	12/05/2022	No	No
Lekuz Leku	22/06/2022	No	No
Trayectos	23/06/2022	No	No
Cádiz en Danza	25/06/2022	No	No
Figueres es Mou	30/06/2022	No	No
Cuadernos Escénicos	11/07/2022	No	No
Huellas	15/07/2022	No	No
Tierras en Danza	23/07/2022	No	No
Abanea	28/07/2022	Sí	No
Danza no Claustro	05/08/2022	Sí	No
DDM	06/08/2022	Sí	No
Menorca en Danza	08/08/2022	No	No
Dantza Hirian	09/09/2022	No	No
Dantzaldia	22/09/2022	No	Sí
Masdanza	01/10/2022	No	Sí
Circuito Bucles	13/10/2022	No	Sí
Traslación	02/11/2022	No	Sí

11.3. RESOLUCIONES AÑO 2023

FESTIVAL	FECHA INICIO	COMUNIDAD AUTÓNOMA	INAEM
Sismògraf	13/04/2023	No	No
Ahora Danza	04/05/2023	No	No
Cervandantes	05/05/2023	No	No
Ribera en Danza	05/05/2023	No	No
Cádiz en Danza	10/06/2023	No	No
Lekuz Leku	21/06/2023	No	No
Vildanza	22/06/2023	No	No
Trayectos	22/06/2023	No	No
Figueres es Mou	29/06/2023	No	No
Huellas	14/07/2023	No	No
Cuadernos Escénicos	17/07/2023	No	No
Paisaje	20/07/2023	No	No
Abanea	26/07/2023	Sí	No
Tierras en Danza	27/07/2023	Sí	No
Danza no claustro	04/08/2023	Sí	No
Danzad, Danzad, Malditos	05/08/2023	Sí	No
Menorca en dansa	07/08/2023	No	No
Dantza Hirian	08/09/2023	No	Sí
F.A.M.	08/09/2023	No	Sí
Circuito Bucles	17/09/2023	No	Sí
Dantzaldia	26/09/2023	No	Sí
Masdanza	29/09/2023	No	Sí
Traslación	31/10/2023	No	Sí

11.4. PATRONES DE DATOS

Resumen:

- a) En el año 2021, de 18 festivales en total, 4 tuvieron la resolución de su Comunidad Autónoma y 0 del INAEM.
- b) En el año 2022, de 22 festivales en total, 3 tuvieron la resolución de su Comunidad Autónoma y 4 del INAEM.
- c) En el año 2023, de 23 festivales en total, 4 tuvieron la resolución de su Comunidad Autónoma y 6 del INAEM.

En la serie histórica se celebraron 63 festivales, ninguno de ellos comenzó conociendo la resolución de las dos convocatorias, la de su Comunidad Autónoma y la del INAEM.

Los que conocieron una de las dos resoluciones fueron 21, de los que 11 fueron de la Comunidad Autónoma y 10 del INAEM. Representan el 33,33% del total.

Los 42 festivales restantes se celebraron sin haber recibido resolución alguna, ni de su Comunidad Autónoma, ni del INAEM. Representa el 66,67%.

De los 63 festivales de la serie histórica: 17 se celebraron los 3 años, 4 lo hicieron 2 y otros 4, 1. En total hacen 25 festivales diferentes.

Se observa cierta recurrencia en los festivales que tuvieron la resolución tanto de su comunidad Autónoma como del INAEM. De los 25 festivales diferentes:

- a) Número de festivales diferentes que alguna vez tuvieron la resolución de su Comunidad Autónoma: 7. De ellos:
 - a) Número de festivales que tuvieron la resolución de su CA 3 veces: 1.
 - b) 2 veces: 2.
 - c) 1 vez: 4.
- b) Número de festivales diferentes que alguna vez tuvieron la resolución del INAEM. 6.
 - a) Número de festivales que la tuvieron 3 veces: 0.
 - b) 2 veces: 4.
 - c) 1 vez: 2.
- c) Número de festivales que nunca tuvieron ninguna resolución en ningún año del período histórico: 12.

12. RECAPITULACIÓN

12.1. ALGUNAS CUESTIONES PRELIMINARES, A MODO DE RECORDATORIO

- a) La buena práctica, y, por tanto, la buena administración, consistiría en que tanto la convocatoria como la resolución se publicasen antes del inicio del período de ejecución, de modo que las entidades pudiesen conocer con antelación las líneas de financiación con las que cuentan para sus festivales.
- b) Asimismo, el tiempo que va entre las fechas de resolución y la finalización del período de ejecución tendría que ser mayor que el del propio período de ejecución.
- c) La convocatoria de las subvenciones indica únicamente la expectativa de poder recibir una subvención en concurrencia competitiva, no que se vaya a recibir efectivamente, ni su cuantía.
- d) Para la recopilación no se tuvieron en cuenta ni las correcciones de errores ni las ampliaciones de crédito. De ser considerados estos dos parámetros, los datos empeorarían, y sensiblemente en algunas Comunidades Autónomas.
- e) Cuando se han producido resoluciones de diferentes fechas, en la investigación se recoge la primera en el calendario. Nuevamente, de haberse recogido la última, los datos serían peores.
- f) Los festivales analizados son casos reales, no supuestos teórico o ficciones.
- g) Los trabajos preparatorios para la organización de un festival son normalmente largos, requieren varios meses.

12.2. INTERPRETACIÓN GENERAL DE DATOS

- a) Los datos presentan consistencia, las medias son similares de un año para otro.
- b) En toda la serie histórica, no hay ni un solo caso en que la resolución haya llegado antes del inicio del período de ejecución. Incluso, en casi todos los casos la convocatoria se publicó después del inicio del período de ejecución.

- c) No existe ningún caso en que el tiempo que va entre las fechas de resolución y la finalización del período de ejecución sea mayor que el del propio período de ejecución.
- d) Signo del pésimo desempeño, se observa que en la serie histórica hay hasta 8 casos en los que una Comunidad Autónoma publicó la resolución después de haber terminado el período de ejecución.
- e) Los datos del INAEM son similares a la media de las Comunidades Autónomas, aunque mejoran ligeramente en los años 2022 y 2023.
- f) Ninguna entidad de toda la serie histórica tuvo la resolución de las dos subvenciones a las que podría optar (su Comunidad Autónoma y el INAEM) antes de ejecutar el proyecto.

12.3. CONCLUSIONES

Primera. La investigación acredita el funcionamiento anormal de la Administración en la cuestión analizada.

Segunda. La extemporaneidad es un fenómeno generalizado en España. Se produce en todos los territorios y en todas las Comunidades Autónomas, si bien en algunas con más intensidad.

Tercera. Los datos reflejan un desempeño institucional extraordinariamente bajo.

Cuarta. En el factor de análisis que relaciona la resolución con el período de ejecución, el más relevante de la investigación, el desempeño solo puede calificarse como nefasto. Que la media de extemporaneidad año tras año roce los 300 días es un dato elocuente sobre el funcionamiento anormal de la Administración.

Quinta. Cuando los festivales tuvieron la resolución antes de la celebración del festival, la antelación fue tan exigua que es imposible organizarlo con garantías.

Sexta. En estas circunstancias, es imposible que las entidades puedan elaborar un presupuesto y, por tanto, ejecutar el proyecto, con un mínimo de seguridad.

Séptima. Las entidades están sometidas a incertidumbre, a un gran riesgo patrimonial y a un estrés de tesorería intenso.

Octava. Es de lógica prever que una extemporaneidad de tal magnitud presenta graves consecuencias para el cumplimiento eficaz de los objetivos que fundamentan las convocatorias.

FUNDAMENTACIÓN DE LA TÉCNICA SUBVENCIONAL EN MATERIA DE CULTURA

1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO Y, EN CONCRETO, DE LAS SUBVENCIONES

1.1. EL BLOQUE CULTURAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Una clasificación de los derechos constitucionales, quizá la más tradicional, los distingue en función de las facultades que ofrecen a su titular⁹:

- a) Derechos de libertad: a través de ellos se impide que se produzcan actos de intromisión en la esfera personal de los ciudadanos, como son su intimidad, su seguridad o su integridad física.
- b) Derechos sociales de prestación: permite a la persona que los ostenta reclamar un beneficio o una provisión al Estado.
- c) Derechos de participación: facultan a la persona a realizar actos de relevancia en la esfera pública.

La Constitución Española replica estas tipologías en lo referente a la cultura, lo que constituye el bloque cultural de la Constitución¹⁰.

9 Díez Picazo, L. M. (2021). *Sistema de derechos fundamentales*. Valencia: Tirant lo blanch.

10 Vaquer Caballería, M. (1998). *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. Pág. 173

1.1.1. La cultura como derecho de libertad

La cultura como derecho de libertad se consigna en el artículo 20.1.b CE: “Se reconocen y protegen los derechos: b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”.

Se trata del derecho a poder crear y difundir lo creado en libertad e igualdad, que protege tanto el momento de creación, es decir, el momento en que la obra es concebida y luego definida, como su distribución o comunicación pública. Este derecho se refuerza con el artículo 20.2 CE: “El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa”.

En fase de tramitación parlamentaria, en el Senado se planteó una propuesta que, de haber sido aceptada, hubiese perfeccionado la redacción del artículo. En ella, se sustituía la palabra producción por difusión, lo que hubiese permitido dar cabida de un modo más evidente a fenómenos artísticos con elevado grado de sociabilidad, los que requieren ser representados delante de una audiencia para su desarrollo completo¹¹. Aún así, estos casos están protegidos con la actual redacción.

El de producción y creación es un derecho de la personalidad autónomo con un ámbito de protección propio, no una concreción o especificación del derecho a la libertad de expresión. De hecho, la libertad de creación es un derecho que llega más lejos que el de libertad de expresión, es decir, vence con más fuerza a otros derechos con los que pudiera entrar en conflicto.

No existe una ley que desarrolle el artículo 20 CE, y, además, sería muy irresponsable hacerla, porque su mera existencia pondría límites a la libertad de producción y creación. Dicho lo cual, el derecho a la libertad de creación y difusión de lo creado no es ilimitado, lo que sucede es que, primero, tiene una extensión muy amplia, con la mirada puesta en evitar la censura; segundo, que solo se le puede limitar cuando colisiona con otros derechos fundamentales.

No hay (ni debe haber) ley de desarrollo a la libertad de creación, es el TC el que con su doctrina lo va perfilando a través del análisis de casos

11 Núñez Gómez, T. (2008). El escenario jurídico del teatro. Iustel. Páginas 93 y 94.

concretos, en contextos jurídicos muy determinados: las resoluciones resuelven situaciones de conflicto de derechos, principalmente cuando personas de relevancia pública consideran que las obras lesionan su honor, intimidad personal o la propia imagen.

¿Qué ocurre en estos casos, cuando hay colisión entre dos derechos fundamentales en una circunstancia concreta? Según la doctrina del propio TC, hay que sopesar los valores en presencia a través de la técnica de ponderación, es decir, evaluar las razones que podrían llevar a escoger entre uno y otro, para decidir cuál resulta más adecuado.

Es paradigmática a este respecto la STC 51/2008, de 14 de abril¹²: Sobre el derecho a la libertad de creación: “el objetivo principal de este derecho es proteger la libertad del propio proceso creativo literario, manteniéndolo inmune frente a cualquier forma de censura previa (art. 20.2 CE) y protegiéndolo respecto de toda interferencia ilegítima proveniente de los poderes públicos o de los particulares”. Es decir, la Constitución lo que busca a toda costa es evitar la censura, para que los autores puedan expresarse con libertad sin temor a que se tomen medidas contra ellos en forma de demanda u otras acciones que coarten en su creatividad. Y añade: “Como en toda actividad creativa, que por definición es prolongación de su propio autor y en la que se entremezclan impresiones y experiencias del mismo, la creación literaria da nacimiento a una nueva realidad, que se forja y transmite a través de la palabra escrita, y que no se identifica con la realidad empírica. De ahí que no resulte posible trasladar a este ámbito el criterio de la veracidad, definitorio de la libertad de información, o el de la relevancia pública de los personajes o hechos narrados, o el de la necesidad de la información para contribuir a la formación de una opinión pública libre. Además, hay que tener en cuenta que la creación literaria, al igual que la artística, tiene una proyección externa derivada de la voluntad de su autor, quien crea para comunicarse. De ahí que su ámbito de protección no se limite exclusivamente a la obra literaria aisladamente considerada, sino también a su difusión”.

Es muy relevante esta última mención, el derecho no solo incluye el acto mismo de crear, sino también la difusión de lo creado. Esto sustenta

12 ECLI:ES:TC:2008:51

la idea de mercado de bienes y servicios culturales como condición necesaria para el ejercicio del derecho. Esta cuestión es clave porque cuanto más perfecto sea el mercado, mayor será el cumplimiento del derecho.

1.1.2. La cultura como derecho de prestación

La segunda dimensión del bloque cultural de la constitución es el de la cultura como derecho de prestación, como refleja el artículo 44.1 CE: “Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”. Hay un complemento de este artículo que se centra en personas privadas de libertad, el del artículo 25.2.: “(...) El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”.

Los derechos sociales de prestación están ubicados fundamentalmente en el Capítulo III Título I de la Constitución. Sin ánimo de exhaustividad, algunos de ellos son: el derecho al trabajo (artículos 35.1 y 25.2), el derecho a la protección de la salud (artículo 43.1 en relación con el 51.1), el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1), el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47), el derecho a la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39.1). Y, por supuesto, el derecho a la cultura (artículo 44.1).

Los derechos de prestación tienen como destinatarios prácticamente exclusivos a los poderes públicos, sobre los que pesa un mandato jurídico. En sentido material se identifican por necesitar una acción positiva de lo público a través de la articulación de normas y decisiones, o de la adopción medidas de protección dirigidas a su aplicación en casos concretos.

El TC ha enunciado de forma expresa que cuando se está en presencia de derechos de prestación o de participación, el desarrollo normativo de los derechos fundamentales implica no solo la regulación de la temática, sino también la ordenación del ámbito institucional en el que debe estruc-

turarse¹³. En cultura lo organizativo es especialmente importante, porque requiere un sistema especial que garantice su autonomía.

A diferencia de lo que sucede en los derechos de libertad, la infracción de los derechos de prestación se suele cometer por la omisión de una acción positiva que debía adoptar el poder público, es decir, el derecho se incumple por la falta de desarrollo de las previsiones constitucionales o por un desarrollo insuficiente o defectuoso, lo cual, es extremadamente complicado o directamente imposible de determinar.

Una cuestión importante es que los de prestación son derechos de configuración legal, lo que quiere decir que están enunciados por la Constitución pero dependen de que se apruebe una ley que determine su extensión, sus límites y, en general, su configuración (lo cual, como afirma parte de la doctrina, podría significar que su constitucionalización en cierta medida sería superflua¹⁴). Sea de una forma u otra, el aspecto clave es cómo protegerlos jurisdiccionalmente de una manera efectiva. Para ello, lo ideal sería que estuviesen configurados de tal manera que puedan ser alegados en sede judicial.

Es lo que aborda el TEDH. Según su doctrina, los derechos sociales de prestación otorgan a un sujeto un título para exigir que se le entreguen ciertos bienes, se le presten ciertos servicios o se le transfieran ciertos recursos. Así, podrían encontrarse supuestos en los que se trata de demandar la entrega de un bien (derecho a una vivienda digna), la prestación de un servicio (educación, protección de la salud, acceso a la cultura...) o la percepción de una asignación económica (pensiones, subsidios...). El TEDH no admite demandas basadas únicamente en derechos sociales de prestación, sino que tienen que ir acompañados de un derecho fundamental para que puedan ser examinados.

Hay razones más que sólidas para entender, como se verá más tarde, que el contenido de la cultura como derecho de prestación consisten en que las Administraciones Públicas pongan los medios para que las iniciativas artísticas nazcan, crezcan y se consoliden, y no de la provisión de bienes y servicios culturales directamente por los poderes públicos. A este respecto, hay un re-

13 SCT 137/1986, de 6 de noviembre (ECLI:ES:TC:1986:137). FJ 3º.

14 Sánchez González, S., & Pereira Menaut, A. C. (1992). Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica. *Revista de Derecho Político*, nº 36, 255-276.

frendo extractado del análisis del artículo 44.1 de la web del Congreso de los Diputados¹⁵: “En este artículo hay, pues, algo más que el reconocimiento del principio de libertad cultural, ya que conlleva la exigencia de una actividad pública en orden al desarrollo cultural y científico y a la promoción de la investigación. El derecho a la cultura pertenece, como ha señalado reiteradamente la doctrina, al género de los derechos de prestación. Los poderes públicos han de poner al alcance de todos la cultura, que no es, desde luego, un producto o una creación de la política, sino un fenómeno natural de la comunidad, con todas las precisiones, matizaciones y variaciones que se quieran dar, y que aquí, lógicamente, no pueden ser consideradas. La justificación de esta actividad promocional se encuentra, así, en la valoración que hacen los poderes públicos de la profunda relación que existe entre cultura y ciencia, por una parte y desarrollo de la persona y de la sociedad, por otro”.

1.1.3. La cultura como derecho de participación

La cultura como derecho de participación se obtiene a través de la conexión entre los artículos 9.2 y 23 CE. El 9.2 dice: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Y el 23 “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos (...)”.

Según la Observación nº 21, de noviembre de 2009, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el derecho de participación en la vida cultural tiene dos vertientes:

- Una vertiente negativa, con la interdicción de actos o políticas que obstruyan la libertad de los individuos para ser parte de los movimientos culturales que redunden en el libre desarrollo de su personalidad, que comprenden cuestiones como el derecho a escoger y a ejercer sus propias prácticas culturales.

15 Obtenido de:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=44&tipo=2>

- Y una positiva, que debería sustanciarse en la articulación por parte de los poderes públicos de medidas y mecanismos para que esa participación sea real y efectiva.

¿Cómo puede sustanciarse la participación en políticas culturales? La doctrina distingue entre 3 modalidades, la orgánica, la funcional y la que se manifiesta a través de fórmulas cooperativas¹⁶:

- a) Las modalidades orgánicas implican la llamada a los ciudadanos para formar parte de órganos administrativos o el reconocimiento de facultades públicas a entidades asociativas de base privada. Normalmente se manifiesta en órganos institucionales colegiados para funciones consultivas, aunque también existen los casos de órganos que incorporan a representantes de determinados intereses o a expertos de un determinado sector.
- b) La participación funcional es la que da relevancia a la presencia de un ciudadano en los procedimientos administrativos, con particular importancia en las aportaciones a una información pública abierta o, en el plano colectivo, cuando organizaciones y asociaciones afectadas por una disposición general emiten informes volcando sus consideraciones.
- c) En las fórmulas cooperativas, los particulares actúan desde fuera de la Administración, paralelamente, a través de actuaciones de interés general. La participación cooperativa puede tener un componente estable a través de la constitución de organizaciones sin ánimo de lucro de promoción del interés general, entre las que se encuentran, paradigmáticamente, las fundaciones y las asociaciones con declaración de utilidad pública.

16 Tolivar Alas, L. (2010). Principio de participación. En J. A. Santamaría Pastor, *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (págs. 945-979). La Ley.

1.2. EL ESTADO DE CULTURA

El bloque cultural de la Constitución dispone de una cláusula de cierre, la del artículo 149.2, que dice que “el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”. Completa las tres vertientes vistas: la Constitución no solo reconoce la libertad creativa o afirma el deber de prestación cultural, sino que enfatiza que el Estado está al servicio de la cultura, ya no como un medio, sino como fin en sí mismo. A esta posición constitucional en la que la cultura está en el núcleo de la misión del Estado se la conoce como Estado de Cultura.

Prieto¹⁷ o Vaquer¹⁸ entienden que el bloque cultural y la formulación del 149.2 son las bases para considerar que la CE asume y acoge la doctrina del Estado de Cultura. La doctrina no niega el Estado Social y Democrático de Derecho, al contrario, lo afirma y le añade una capa más, la que da reconocimiento a la cultura como motor del desarrollo humano y del libre desarrollo de la personalidad.

Spagna-Musso¹⁹, describe el Estado de Cultura como “una fórmula jurídico-constitucional con la que se define el Estado Democrático clásico en el momento en el que éste procede a la tutela de la cualidad democrática del mismo mediante la garantía de instituciones directamente formativas de la cultura, fundada en el reconocimiento de la relación que liga a ésta con su forma”.

El Estado de Cultura descansa sobre tres principios: el desarrollo, la libertad y la autonomía de la cultura:

- a) El desarrollo de la cultura: el Estado ha de promover su papel de garante de los intereses sociales en cuanto promotor de la cultura en todas sus manifestaciones. En consecuencia, es necesario no solo el incremento de las manifestaciones culturales, sino también su variedad.
- b) La libertad de la cultura indica que han de ser las fuerzas sociales las que la desarrollen, como fenómeno natural de la sociedad que es.

17 Prieto de Pedro, J. (1992). *Cultura, culturas y constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

18 Vaquer Caballería, M. (1998). *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

19 Spagna Musso, E. (1961). *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*. Morano. Pág. 50

- c) La autonomía de la cultura aporta la necesidad de limitar la acción del Estado y de grupos que intenten homogeneizar la orientación de la cultura.

El asunto es que no basta con declarar los principios de desarrollo, libertad y autonomía de la cultura, sino que el Estado tiene la obligación de garantizarlos. Esta garantía se produce, entre otras cuestiones, con la protección de las manifestaciones que surgen de forma natural de la sociedad, con un modelo que garantice la pluralidad y la neutralidad en la circulación de bienes y servicios culturales²⁰.

Huber desarrolló algunos significados fundamentales del Estado de Cultura²¹: i) La afirmación de la autonomía de la cultura quiere decir dejar la vida cultural a sí misma, lo que equivale a dejársela a la sociedad; ii) el Estado está obligado a intervenir para establecer el reconocimiento de la autonomía de la cultura; iii) en la intervención directa sobre el desarrollo cultural el Estado decide sobre algo que es ajeno a sí mismo; iv) la cultura impregna la vida del Estado y, por decirlo así, lo somete.

El Estado de Cultura, en suma, reconoce el estatus prioritario de la cultura en su condición de motor del desarrollo humano y del libre desarrollo de la personalidad, en un contexto de libertad y autonomía en todas sus manifestaciones.

La libertad cultural es el presupuesto básico del pluralismo²², en cuanto implica libertad de creación y emprendimiento culturales y la interdicción del monopolio de los poderes públicos, que se manifiesta en dos sentidos: uno, la mayor multiplicidad y diversidad posible de opciones y fórmulas de producción, creación, exhibición y consumo culturales; otro, la interdicción del dirigismo cultural.

El dirigismo cultural merece una mención aparte. Se trata de situaciones en las que las Administraciones Públicas toman decisiones que no respetan los principios del Estado de Cultura, de modo que la motivación de sus acciones tiene un origen que diverge de ellos. Estas desviaciones pue-

20 Núñez Gómez, T. D. (2008). *El escenario jurídico del teatro*. Iustel. Pág. 98

21 Vaquer Caballería, M. (1998). *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. Pág. 173

22 Tajadura Tejada, J. (2001). El servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado. *Revista de derecho político*, nº 50.

den tener formas variadas, las más típicas son la autopromoción política, la transmisión de una postura ideológica, el aleccionamiento, o el beneficio a una persona o a un determinado grupo, entre otras. El dirigismo cultural supone un grave problema en este ámbito, por ser uno de los mayores obstáculos para la realización de los principios sobre los que se asienta el Estado de Cultura.

En este punto, las preguntas vienen solas: ¿cuál es la mejor manera de activar la prestación en relación con las artes? ¿Cómo hacerlo respetando los principios del Estado de Cultura? ¿Cuáles son las relaciones que tienen que producirse entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil?

1.3. LA MISIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA AUTONOMÍA DE LA CULTURA

El carácter finalista de la cultura para los poderes públicos, deber y atribución esencial del Estado, impone que la prestación del servicio sea peculiar²³. Sigue existiendo el par de conceptos público-privado, pero no es una distinción que suponga la consagración de dos compartimentos estancos, incomunicados, sino que su entrecruzamiento es uno de los vectores más destacados en la organización de los derechos de prestación, particularmente en materia de cultura²⁴.

La colaboración público privada en la prestación de servicios atinentes a la persona era y es uno de los rasgos distintivos del Estado Social, y ha sido enfatizado por el TC, por ejemplo, en la STC 49/1984, de 5 de abril²⁵:

- Hay un “reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales de carácter social, y con relevancia pública”.

23 Sobre la distinción entre servicios atinentes a la persona y servicios atinentes al territorio, véase Vaquer Caballería, M. (2000). Los servicios atinentes a la persona en el Estado social. *Cuadernos de derecho público*.

24 Alegre Ávila, J. M. (2006). Público y privado en la prestación de servicios culturales: fórmulas personales, organizativas y funcionales. En C. Mignone, G. Pericu, & F. Roversi Monaco, *Atti del XVI Convegno degli amministratori italiani spagnoli* (págs. 223-242). Génova: Bononia University Press.

25 ECLI:ES:TC:1984:49

- La existencia de estos “entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general” es “propio del Estado como social de Derecho”.
- La configuración del Estado como Social de Derecho culmina “una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado”.

El Estado de Cultura, conectado directamente con el libre desarrollo de la personalidad, supone dar un paso más con respecto al Estado Social. La cultura no es ni puede ser una creación política o administrativa, sino un fenómeno natural de la comunidad, por lo tanto, el Estado debe garantizar la autonomía de la cultura y la interdicción del dirigismo cultural: el Estado está obligado a preservar la autonomía de la cultura porque, cuando interviene, lo hace sobre algo ajeno a sí mismo.

Cuando el mandato constitucional consiste en preservar la libertad y la autonomía de la cultura es jurídicamente contradictorio que el Estado, manifestado en cualquiera de sus formas, lo haga de espaldas a la sociedad y se convierta en el prestador directo de servicios culturales. Vaquer aclara el papel de las Administraciones Públicas en relación con la cultura, en el marco más amplio de los servicios atinentes a la persona: “los poderes públicos no pueden *administrar* la salud, la cultura, la educación o la integración social de las personas, bienes todos ellos cuyo contenido escapa a su capacidad de acción, pues de lo contrario se vulneraría el libre desarrollo de la personalidad, sino todo lo más proveer y *organizar* los medios (humanos, materiales y financieros) de dichas funciones” (cursivas en el original).

Antes de abordar la forma óptima de articular la posición de los poderes públicos en materia de cultura, es necesario referirse a la distinción y la evolución de los conceptos de servicio público y servicio de interés general.

1.4. SERVICIOS PÚBLICOS Y SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

Desde los años 50 del siglo XX, en España se entiende como servicio público a un conjunto de actividades prestacionales asumidas por el Estado para satisfacer necesidades colectivas de interés general. Es el elemento subjetivo el que lo define: son actividades desarrolladas bajo un esquema de titularidad pública que se ejecutan directamente por la Administración o que se llevan a cabo mediante gestión delegada a través de la concesión administrativa, lo cual implica que su determinación está caracterizada por cómo se organiza el servicio, no por su contenido. Así lo entendió, por ejemplo, la STS 24 de octubre de 1989, que definió el servicio público como “actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se presta un servicio al público de manera regular y continua”.

Hoy en día existe acuerdo doctrinal en que la definición del servicio público está asociada a tres elementos constitutivos: el elemento orgánico, el elemento funcional y el elemento material de régimen jurídico²⁶:

- a) Elemento orgánico significa que éste se encuentra dirigido por una persona pública, lo que implica que la Administración será la encargada de gestionar directamente las actividades del servicio con sus propios medios materiales y financieros.
- b) Elemento funcional, la actividad de interés general. Son consideradas como de interés general las actividades necesarias para mantener el equilibrio social y los servicios atinentes a la persona, como la educación, derechos sociales, la cultura o la sanidad. Es un concepto en cierta medida impreciso y necesariamente variable en tiempo y espacio.
- c) Elemento material, el régimen jurídico especial y exorbitante que implica privilegios del poder público.

26 Zegarra Valdivia, D. (2012). Del Servicio Público a los servicios de interés general: la evolución del service public en el sistema jurídico. *Revista de Derecho Administrativo*, nº 12, 13-43. Págs. 22 y 23.

Las sentencias del TC fueron clave para perfilar los contornos dentro de los que se mueve el servicio público como institución jurídica. Este es un esquema de los principales rasgos que el Tribunal aportó al concepto²⁷:

- a) La calificación como servicio público es una potestad del legislador ordinario. No es obligatorio que lo asuma, como tampoco lo es que lo entregue a la libre empresa.
- b) La clave de la decisión legal reside en el interés general. Ha de ser un servicio esencial de la comunidad que no puede tener otra justificación que la de servir a las necesidades colectivas y asegurar la vigencia de principios y derechos constitucionales.
- c) La decisión del legislador de calificar un servicio público puede tener por objeto cualesquiera recursos y actividades.
- d) La conveniencia de establecer un servicio público está sujeta a evolución y depende del contexto: los cambios en los condicionamientos técnicos o en los valores sociales pueden suponer la revisión de la justificación y de los límites que supone el establecimiento y alcance de un servicio público.
- e) La decisión del legislador debe estar justificada, ser proporcionada y sujetarse al control del propio TC.

La UE se involucró en una nueva formulación del concepto de servicio público que pusiera en común a todas las tradiciones jurídicas de los Estados miembros: el anglosajón (*public utility*), el alemán (*daseinsvorsorge*) y el francés (*service public*). La base de este tránsito conceptual es la aplicación práctica de las cuatro libertades sobre las que se asienta la UE: la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios.

La UE clarifica el concepto de interés general. Lo primero que hace es desligarlo de lo orgánico para fijar una noción basada en las necesidades o intereses que deben ser satisfechos para la sociedad, es decir, lo importante es lo funcional, no la titularidad que pueda ostentar el Estado²⁸.

27 Parejo Alfonso, L. (2004). Servicio públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 7, 51-68. Págs 54-56.

28 Rivera Staff, J. (2008). El concepto actual de servicio público en la Unión Europea. Contexto. *Revista de derecho y economía*, nº 24, 65-71. Pág. 67.

En este nuevo esquema se ponen en el centro a las necesidades sociales: lo primordial es que la necesidad se satisfaga de forma efectiva.

Cada Estado miembro de la UE tiene libertad para declarar un servicio como de interés general, pero hacerlo trae una consecuencia ineludible y peligrosa para los principios comunitarios, la posibilidad de intervenir o regular ese mercado. Vista esa consecuencia, los Estados tienen la obligación de motivar suficientemente las razones que justifican esa declaración. Para evitar que la cosa supere la raya de lo debido, la decisión estará sometida al control de la Comisión y, en último término, del TJUE. El principio de proporcionalidad marca que las restricciones a la regla de la competencia deben ser impuestas solo en lo estrictamente necesario para cumplir los objetivos de interés general. Es decir, los Estados tienen la posibilidad de limitar y disminuir la libre competencia, pero la decisión tiene que estar justificada y limitarse a lo mínimo que permita cumplir los objetivos propuestos.

En los servicios atinentes al territorio de los sectores de la energía, las telecomunicaciones, los transportes, los servicios postales y del suministro de agua, se empezó a utilizar el concepto de servicios de interés económico general (SIEG). Un concepto con tres características comunes²⁹:

- a) Su carácter esencial para los ciudadanos.
- b) La prestación se lleva a cabo a través de una infraestructura en red pública.
- c) Se trata de actividades de gran importancia en los niveles económico, social y político-estratégico.

La idea fuerza que instituyó la jurisprudencia del TJUE es que en todos los SIEG se garantice el respeto de las cuatro libertades y, por lo tanto, la libre iniciativa empresarial y la concurrencia de operadores en los mercados de esos servicios. Al mismo tiempo ha de garantizarse la prestación del servicio con respeto a unos principios rectores, como son el de continuidad (seguridad o disponibilidad), mutabilidad (adaptación al progreso), igualdad (no discriminación entre usuarios), calidad y asequibilidad³⁰.

29 Fernández García, M. Y. (2004). El servicio público en el derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 69-96. Pág. 70.

30 Sánchez Morón, M. (2023). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos. Págs.

Lo que está clarísimo es que la UE quiere abrir los SEIG a la competencia y que la cobertura del interés general pueda realizarse a través de actores privados en el mercado. Otra cosa evidente: el legislador trata de impedir la existencia de monopolios y que las restricciones a la competencia sean las mínimas posibles y, siempre que tenga que haberlas, que sean proporcionadas. En este nuevo modelo los poderes públicos siguen presentes, pero no como provisor primario, sino como garante de la continuidad, calidad y universalidad del servicio, para lo cual ostenta las facultades de ordenación, inspección y control.

¿Qué queda del concepto de servicio público en el nuevo concepto de Servicio Económico de Interés General? Primero, lo más evidente, el cuidado y atención de determinadas necesidades colectivas. Pero lo fundamental es que la Administración Pública sigue presente, aunque haya mutado su función: ya no consiste en la titularidad exclusiva del servicio, ni de su ejecución en primera persona, sino que asegure la universalidad y la accesibilidad de las prestaciones, para lo cual reglamenta, ordena, controla e inspecciona. Es decir, en los SEIG se pasó de un Estado prestador a un Estado garante.

A partir de los años noventa, y partiendo del concepto de SIEG, la Comisión Europea extiende su enfoque a los Servicios de Interés General (SIG), que incluyen a los servicios atinentes a la persona, servicios sociales en sentido amplio (sanidad, educación, cultura, seguridad social, servicios asistenciales)³¹. Aunque en numerosos casos la distinción entre servicios económicos (= servicios atinentes al territorio) y sociales (= servicios atinentes a la persona) no es sencilla, y en ocasiones hasta borrosa, en esquema, la línea de separación entre ambas consiste en que los servicios económicos se organizan sobre la base de la eficiencia económica y la libre competencia, a la que se le introduce las debidas y mínimas correcciones para la obtención de objetivos de interés general (por ejemplo, para la provisión del servicio en zonas geográficas no rentables económicamente); en cambio, los servicios sociales, que tienen una densidad constitucional mayor, se organizan sobre la base de la criterios de cohesión social y de solidaridad.

802-809.

31 Laguna de Paz, J. C. (2016). Los servicios de interés general en la Unión Europea. *Derecho PCUP*, n° 76, 19-50. Pág. 23.

Los servicios sociales no están sujetos a las normas del mercado interior, y la definición de su régimen jurídico depende en lo sustancial de los Estados miembros, pero esto no impide que a nivel dogmático-jurídico se puedan buscar unidades de razón en su desarrollo jurídico. Aunque todos estos servicios se engloben bajo un mismo título no quiere decir que tengan una naturaleza idéntica, por lo que el tratamiento jurídico puede ser diferente (por ejemplo, en asistencia social se parte del carácter económicamente no rentable de la actividad, mientras que la educación se suele relacionar con el rendimiento económico a medio plazo).

En el marco de los mandatos constitucionales del Estado de Cultura, ¿cuál es la forma óptima de asegurar las necesidades colectiva? ¿Qué objetivos de interés general justifican la provisión del servicio y su articulación jurídica? ¿Cuál es la forma más eficaz de lograr esos objetivos? ¿Es necesario que los poderes públicos hagan provisión en primera persona (servicio público tradicional)? ¿Es posible dar entrada a agentes privados (primordialmente entidades no lucrativas) para la gestión de los servicios? ¿Es posible introducir el principio de competencia en el SIG ligado a la cultura?

La respuesta a todo ello se encuentra en buena parte en la actividad de fomento.

1.5. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

La noción de interés general está en el mismo núcleo de la actividad de fomento, que comprende todas aquellas medidas de los poderes públicos con la finalidad de estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas, por entender que en ello concurre un interés público³². A diferencia del servicio público en sentido estricto, en el que la Administración lleva a cabo las actividades por sus propios medios, en fomento se estimula a los particulares para que desarrollen una actividad de interés general por su propia voluntad.

32 Sánchez Morón, M. (2023). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos. Pág. 818.

Del articulado de la CE se desprende que propone un modelo de Estado en el que se desarrollen actividades de promoción y fomento en numerosas áreas, dirigidas a facilitar que las personas ejerciten sus derechos de forma efectiva y plena. Esto se observa en distintos artículos, por ejemplo: los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte (artículo 43.3); la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47); la promoción de la información y la educación de los consumidores y usuarios, y el fomento de sus organizaciones (artículo 51.2); la promoción de formas de participación en la empresa y el fomento de sociedades cooperativas y los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (artículo 129.2); el desarrollo y modernización de los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía (artículo 130.1); el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.13^a); el fomento de la investigación científica y técnica (artículo 149.1.15^a). Y, por supuesto, la promoción del acceso a la cultura del artículo 44.1.

En el preámbulo, la CE ya utiliza una expresión propia de la actividad de fomento: proclama la voluntad de la nación española de “promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. O en el artículo 9.2, en el que atribuye “a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”. No es casualidad que en la mención del preámbulo se refiera expresamente a la cultura, ni que el artículo 9.2 esté dentro de uno de los artículos que forman el bloque cultural de la constitución. De hecho, en el mismo origen estructurado de la actividad de fomento, y aún dentro de un modelo de Estado liberal en el que los incentivos públicos eran muy escasos, ya se utilizaba, y se decía que su objetivo era fomentar la vida cultural y la civilización, o la protección de ciertos esfuerzos en el terreno cultural o moral³³.

33 Castillo Blanco, F. A. (2023). La actividad de fomento: evolución histórica y tratamiento constitucional. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 47-82). Cizur Menor: Aranzadi. Pág. 56.

La recepción del acervo de la UE transformó de forma decisiva la actividad del sector público. Se mantiene inalterable el hecho de que el Estado debe dar respuesta a las necesidades de la sociedad, pero se exploran nuevas formas de prestación en la búsqueda de dar cumplimiento a objetivos de interés general. Este camino, paulatino pero constante, hace más porosas las fronteras que delimitan lo que está dentro de la Administración y lo que está fuera, porque el sector público interactúa constantemente con los agentes de la sociedad civil (empresas, particulares, entidades sin ánimo de lucro...) para la consecución de sus objetivos.

Se pasa de un Estado puramente prestador a un Estado garante, con un derecho administrativo que proporciona las estructuras para alcanzar el interés general a través de marcos de colaboración público-privada. Todo ello confluye en que las medidas de fomento ocupan un lugar esencial en la actividad de la administración, que ha de adaptarse a los nuevos objetivos, funciones y metodología. Aunque hay diversas técnicas o medidas dentro de la actividad de fomento (beneficios y desgravaciones fiscales, créditos, etc.), la fórmula paradigmática es la subvención.

Una subvención es una donación dineraria de la Administración para promover actividades de interés público (= una donación modal). De este modo:

- a) Una subvención es una donación, es decir, una entrega dineraria a fondo perdido y sin contraprestación. Por lo tanto, la Administración no obtiene nada a cambio de la subvención, lo cual implica que no puede dirigir ni dar órdenes a los beneficiarios. El beneficiario puede ejecutar el proyecto que fundamente la subvención de la manera que estime conveniente.
- b) El dinero se entrega a personas públicas o privadas que tengan las características de la convocatoria.
- c) La Administración entrega el dinero para que el que lo recibe alcance un determinado objetivo, ejecute un proyecto o realice una actividad.
- d) Las subvenciones siempre han de tener una finalidad pública, en el centro ha de estar el interés general.

El núcleo del debate es localizar el interés general que justifica la existencia del servicio, y este es el que impone el Estado de Cultura: libertad,

desarrollo y autonomía. En este sentido, parece que cualquier fórmula organizativa del servicio pasa por canalizar la provisión por medio de la actividad de fomento. Hay sólidas razones para hacerlo de esta forma:

- a) Es la forma más razonable de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales en materia de cultura y de lograr un grado de consecución elevado de los principios sobre los que se asienta.
- b) En particular, en cuanto a la autonomía de la cultura: al reducir la presencia de una Administración directamente provisorio del servicio se reducen drásticamente las posibilidades de dirigismo cultural y de instrumentalizar la cultura para otros fines.
- c) Favorece el desarrollo cultural. La actividad de fomento, y en particular la técnica subvencional, lleva intrínseca la competencia y la innovación, y abre la puerta a agentes de la sociedad civil (empresas o entidades sin ánimo de lucro) para la gestión.
- d) La mayoría de los sectores culturales tienen una doble caracterización económica y social, por lo que la aplicación de principios de los primeros tiene perfecta congruencia. Como dice Rego, “la subvención, como técnica de fomento, es un instrumento óptimo para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de modernizar y desarrollar todos los sectores económicos (art. 130 C.E) y de planificación de la actividad económica para atender al equilibrio y armonización del desarrollo y la riqueza (art. 131 C.E.). La subvención conlleva, pues, un elemento de transformación intencionada, cuyas resonancias conducen al modelo de Estado Social”³⁴.
- e) Evita situaciones de competencia imperfecta que se producen en forma de oligopsonios. Por medio de la gestión a través de entidades de la sociedad civil, el número de demandantes de bienes y servicios culturales aumenta, con lo que la rotación es mayor y, con ello, se facilita el desarrollo de la cultura.

34 Rego Blanco, M. D. (1996). La discrecionalidad administrativa y su control en materia de subvenciones: estudio jurisprudencial. *Trabajo. Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, nº 2, 171-188. Pág. 172.

- f) Se introduce un factor de competencia entre los proyectos concurrentes, con lo que los servicios culturales que lleguen a la ciudadanía tendrán mayor calidad y serán más innovadores.

Además, la organización de los servicios de interés general en materia de cultura a través de la técnica subvencional facilita en gran medida acercarse a otros objetivos de política pública. En el epígrafe siguiente se exponen únicamente dos, a modo de ejemplo: el incremento del caudal del capital social y los objetivos de diplomacia pública.

2. OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA A TRAVÉS DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE CULTURA

2.1. PROYECTOS CULTURALES Y CAPITAL SOCIAL

Para explicar con precisión la incidencia de los proyectos culturales en el incremento del capital social es necesario situarse en otro contexto histórico, en concreto en Italia en el año 1970, momento en el que el país experimenta un cambio político de gran calado. Por aquel entonces se acometió una reforma constitucional por la que pasó de ser un estado centralizado (tipo francés) a uno descentralizado por regiones, parecido a lo que podrían ser las comunidades autónomas en España o los estados federados en Alemania. Se establecieron de manera simultánea quince gobiernos regionales, dotados de idénticas estructuras y funciones constitucionales.

Esta situación contiene un extraordinario interés, porque las nuevas Administraciones y los parlamentos recién elegidos en sus respectivas regiones partieron desde cero, en iguales condiciones: las mismas áreas competenciales, la misma relación con el estado central y un presupuesto proporcionado a su población. Se dio una oportunidad única para presenciar cuál podía ser la evolución de estas regiones, el rendimiento institucional de las Administraciones y la calidad democrática en los Parlamentos.

Esto es lo que hizo durante dos décadas el profesor de sociología de la Universidad de Harvard Robert Putnam, en su deslumbrante ensayo *Para*

*que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*³⁵. En la parte descriptiva constata a través de un análisis minucioso que ciertas regiones (las del norte) tienen un mejor funcionamiento democrático e institucional que otras (las del sur).

Las preguntas subsiguientes prácticamente vienen solas. ¿Por qué en un relativamente breve período de tiempo unas regiones se comportaron de manera diferente a otras? ¿Por qué hubo regiones que, partiendo del mismo punto, mejoraron rápidamente el rendimiento institucional de otras? ¿Cuál es la razón por la que las comunidades del norte se desarrollaron más que las del sur?

No fue fácil para Putnam encontrar la clave para el buen funcionamiento democrático. Es tentador, y de hecho es una posibilidad que explora, achacarlo al desarrollo económico: funcionan mejor las regiones en las que hay mayor actividad económica de base. Su estudio demuestra no solo que no es así, sino que es exactamente al revés: el desarrollo económico es una consecuencia de un buen funcionamiento de la sociedad, de la democracia y de la administración pública, y no una causa.

Descartadas todas las posibles explicaciones, se centró en un factor que lo explica perfectamente: el civismo. Demostró que hay una correlación entre la organización y participación de la sociedad civil y el rendimiento institucional. Correlación no es causalidad, pero lo cierto fue que observó en las regiones en las que los ciudadanos se unían y se asociaban con mayor densidad (sociedades ornitológicas, cooperativas agrarias, clubes de lectura, comunidades de regantes, confederaciones de empresarios, asociaciones de montaña, y un infinito etc.), el funcionamiento de la administración era mejor y la calidad democrática, mayor.

¿Por qué sucede esto? ¿Por qué el hecho de que las personas se unan en proyectos comunes tiene incidencia en el buen gobierno y en los asuntos públicos? Pues porque cuando las personas se relacionan, surgen de forma natural situaciones de confianza recíproca, con una menor conflictividad. Cuando hay confianza, las personas pueden iniciar proyectos comunes, que pueden tener sustancia social o económica. Cuando hay proyectos comunes, las personas tienden a cuidar lo que les une y es de todos.

35 Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Y, por último, el cuidado de lo común produce algo más abstracto pero evidente: una visión ética que impregnará a todos los sectores de la sociedad, también el político o el administrativo. Esta descripción muy esquemática es la que inaugura la doctrina del capital social.

El recorrido lógico del párrafo anterior tiene dos puntos de partida: el hecho de estar juntos y que las relaciones se produzcan de determinado modo. ¿Cuáles son esos modos de encuentro? ¿Qué se puede hacer para fundamentar relaciones de confianza entre la ciudadanía? En definitiva, ¿cómo se alimenta el capital social?

Obviamente no hay una forma simple, depende de acciones diversas y planificadas a largo plazo. Sin embargo, hay unos elementos privilegiados para ello, los proyectos culturales. Si se favorece la existencia de núdulos de creatividad alrededor de los cuales las comunidades se congreguen y participen, más probable será que las personas convivan y compartan.

Este es precisamente uno de los motivos principales del fomento de los proyectos culturales a través de la técnica subvencional, generar lugares en los que se desarrolle la vida social y cultural de las personas, crear contextos de encuentro entre artistas y ciudadanía, y de las comunidades entre sí, porque estos hábitos sociales son responsables del nacimiento de vínculos de confianza y de convivencia. Si se ofrece la posibilidad de que las comunidades se encuentren, cooperen y construyan, se favorecerá el cuidado de lo común, la conciencia cívica, el desarrollo económico y la calidad democrática de las sociedades.

2.2. PROYECTOS CULTURALES Y DIPLOMACIA PÚBLICA. LA DIPLOMACIA CULTURAL

2.2.1. *Los objetivos de la diplomacia pública*

La diplomacia pública se define como el conjunto de acciones que despliega un Estado para lograr influenciar en la opinión pública de un territorio extranjero.

Esta definición lleva a preguntarse el significado de influencia más allá del lenguaje común. En diplomacia tiene que ver con la capacidad de cambiar las percepciones, aquella que permita alcanzar ciertos objetivos que

se traduzcan en resultados favorables. Es evidente que el Gobierno de un Estado tanto más podrá orientar políticas favorables a otro, con ahorro de disgustos electorales, si su opinión pública tiene una percepción favorable hacia él (por ejemplo, instalar una base militar de otro Estado en suelo nacional, o la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio). Es igualmente obvio que los intercambios comerciales serán más fluidos si hay un sustrato en el que la sociedad civil mantiene un contacto frecuente con el imaginario simbólico que se produce en otro territorio.

La diplomacia pública viene a ser una evolución de la diplomacia tradicional, que era la única fórmula utilizada en el tablero internacional hasta hace pocas décadas. En las fórmulas de diplomacia tradicional se escenifican acuerdos entre sujetos de derecho internacional, directamente y sin agentes intermedios, sin contar con la sociedad civil de ninguna de las partes. Por lo tanto, la diferencia entre diplomacia tradicional y diplomacia pública es sustancial, porque en ésta el contacto no es entre dos sujetos de derecho internacional, sino entre un Estado y la población de otro; la diplomacia tradicional se orienta a sujetos de derecho internacional convencionales, la pública tiene como objetivo la sociedad civil. De este modo, en la diplomacia pública se propone la interacción no sólo de los gobiernos sino también con los individuos y las organizaciones no gubernamentales, es más, es muy frecuente que el diálogo se produzca entre agentes de la sociedad civil, sin intermediarios procedentes de entes del sector público³⁶.

La diplomacia pública no consiste en activar acciones de promoción o publicidad unilateral, de propaganda, como las que se articulan detrás del concepto de marca país, con el que se trata de desplegar acciones para la venta de un producto empaquetado y delimitado en un bombardeo de impactos a través de los medios de comunicación social (engloba cuestiones tan variadas como los logros de un deportista o los acontecimientos de la familia real, si la hubiera, y esconde aspectos menos favorecedores, aunque con certeza más significativos, como el paro juvenil). La propaganda es efímera: existe únicamente cuando hay mensajes publicitarios, deja de hacerlo cuando cesan.

36 García de Alba, C. (2009). Diplomacia Pública, propaganda y poder blando. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 85, 221-228.

Al contrario de lo que sucede con las acciones propagandísticas, en la diplomacia pública se trata de lograr comprensión mutua a través de la escucha de la opinión pública del otro país, región o territorio, a través de políticas y acciones reales y coherentes desplegadas para tener efecto a medio y largo plazo.

2.2.2. El poder blando

De toda la miríada de términos asociados a la diplomacia pública, quizá el más ilustrativo a efectos de esta exposición sea el de poder blando, un concepto que se refiere a la habilidad de obtener logros en el plano internacional a través de la atracción, antes que de la coerción o las recompensas (la seducción, antes que el palo o la zanahoria).

Hay tres formas de lograr influencia en la población de un territorio extranjero: lo militar, lo económico o la simpatía. El poder blando tiene que ver con la buena imagen que un país proyecta en otro, esto es, lo que desprende en términos de justicia, multilateralismo, respeto a los derechos humanos, compromiso social y políticas. Y es que es de lógica elemental, si de lo que se trata es de influir en la población pública de otro territorio, emplear armas o dinero para lograrlo no parece la mejor de las ideas: lo militar genera resentimiento y odio, y lo económico adhesiones temporales y parciales. En cambio, la admiración y el afecto permanecen; una diplomacia inteligente debe basarse antes que nada en el ascendiente moral, político e intelectual de las poblaciones a las que se dirige.

Una cuestión de gran interés en el conglomerado de intangibles que forman el poder blando es que el Estado no tiene control directo sobre ellos, sino que son producidos de manera natural por la sociedad civil, organizada en empresas o en entidades no lucrativas. En esta situación, lo más que pueden hacer los poderes públicos es estimular o facilitar las situaciones con los que las personas vayan a construir elementos que alimenten el poder blando, pero en la inmensa mayoría de los casos no tiene la capacidad de producirlos. Puede verse la clara diferencia con otras situaciones en el que la planificación central es el factor decisivo, como sucede, por ejemplo, en una campaña militar. El origen del poder blando se

halla en la confluencia de un número ilimitado de actores que a través de sus acciones son capaces de originar un producto beneficioso para el conjunto de la sociedad, para la acción exterior, sin que en principio medie ningún elemento de coordinación o producción endógena³⁷.

Aunque el concepto no está exento de críticas razonables y bien fundamentadas, el poder blando tiene un componente muy esperanzador porque tiende a evitar el ejercicio del poder militar³⁸, sirve para calibrar la relevancia de los valores democráticos y, sobre todo, el papel de las sociedades civiles interconectadas en el tablero global. Sirve también para resaltar el que probablemente sea el medio más importante y efectivo para alcanzar influencia en el plano internacional, la cultura.

2.2.3. *La diplomacia cultural*

Es significativo que cuando Joseph Nye acuña el concepto de poder blando y se refiere las herramientas con las que incrementarlo, la mayoría de ellas tienen que ver con la cultura, lo que confirma que la diplomacia pública tiene un abrumador componente cultural. Por supuesto, la cultura es uno de los medios esenciales para alcanzar la influencia que persigue la diplomacia pública y se articula a través de la diplomacia cultural: un subconjunto de la diplomacia pública que contiene todos aquellos medios derivados de la cultura en los que un Estado se apoya para generar una imagen positiva en la ciudadanía de otro.

En los últimos tiempos se ha producido una evolución del concepto: las estrategias ya no tienen que ver con la propaganda (acción unilateral), sino con la imagen y la colaboración (acciones multilaterales); ya no hay transmisión jerárquica de la información, sino construcción de relaciones a través del trabajo en red. Pero quizá la evolución más importante se ha producido en el desplazamiento de los actores que ejercen la diplomacia cultural, que ha pasado de lo público a la sociedad civil: la diplomacia cultural del

37 Torres Soriano, M. R. (2015). El poder blando, ¿una alternativa a la fuerza militar? *Seguridad, ciencia y defensa*, nº 1, 100-113.

38 Nye Jr., J. S. (2005). *Soft Power: the means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.

siglo XXI es ejercida por las organizaciones, estructuras y agentes surgidos de la sociedad civil que están insertos en programas de cooperación.

La diplomacia cultural contemporánea se compone de intervenciones de agentes múltiples, cada cual tiene un objetivo pero confluyen en las finalidades más relevantes de la diplomacia pública; por estas características, a la diplomacia cultural se la ha tipologizado dentro de la categoría de diplomacia multicapa, mediante la cual todas las aportaciones se incorporan a una dinámica general con la que se persigue lograr una influencia positiva entre la opinión pública de un territorio extranjero³⁹. Así, la diplomacia cultural introduce una serie de prácticas e innovaciones para proyectar la imagen de un país hacia el exterior o para estimular la colaboración de creadores y gestores culturales de varios países con la idea, en último término, de enriquecer el prestigio o crear confianza en responsables políticos, líderes sociales, empresariales y audiencias.

Las nuevas fórmulas de diplomacia consisten en crear contextos de relación más que influencia publicitaria. En efecto, han cambiado profundamente los modos de funcionamiento de la diplomacia cultural en términos de política exterior, en especial en el ámbito europeo: se da prioridad a los proyectos sobre las instituciones, a los procesos sobre los productos, a la cooperación sobre los meros intercambios, a los procesos ascendentes sobre los descendientes, a la metodología ágil sobre la rígida y burocratizada. Ahora bien, al lado de eso hay que decir que este tipo de estrategias no pueden ser desarrolladas más que a medio-largo plazo, no es posible alcanzar los objetivos planteados a través de acciones de diplomacia cultural de forma inmediata o a corto plazo.

Para articular una estrategia eficiente diplomacia cultural no hay alternativa a dar protagonismo a los agentes no estatales que son, en definitiva, los que llamados a acometer las acciones que le dan contenido. Las redes culturales construidas por organizaciones surgidas en la sociedad civil tienen especial relevancia en este sentido, este tipo de infraestructuras son la expresión de las nuevas estructuras de cooperación internacional a

39 Zamorano Barrios, M. M., & Rius Ulldemolins, J. (2016). ¿La diplomacia cultural, una política de Estado? Articulación y descoordinación intergubernamental en la acción cultural exterior del Estado español. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 24, 115-154.

través de las cuales se pueden lograr de manera natural los objetivos esenciales de la diplomacia pública.

Una frase de Weber⁴⁰ resume a la perfección el protagonismo que están adquiriendo las entidades no institucionales en términos de diplomacia cultural: “sin duda, el desarrollo más prometedor de la cooperación cultural en Europa, estos últimos años, es el desarrollo extraordinario de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales: asociaciones, fundaciones, redes culturales, etc. Aquí se encuentra una mayor creatividad, innovación, dinamismo, voluntad de cooperación transfronteriza, a pesar (o a causa) de la fragilidad financiera de estas organizaciones”.

Como dice el documento *La diplomacia cultural en Iberoamérica. Los trazos de una agenda de la Secretaría General Iberoamericana*: “Las relaciones culturales entre países, como las redes de creadores e investigadores, las corporaciones y empresas productoras de bienes culturales, las fundaciones, las universidades y organizaciones de la sociedad civil. Todo ello está produciendo una gran conmoción en la diplomacia cultural, enfrentada a nuevos retos, exigencias y posibilidades”.

40 Weber, R. (2002). Los nuevos desafíos de la cooperación cultural europea. *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura*, nº 2.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EXTEMPORANEIDAD DE LAS SUBVENCIONES

1. INTRODUCCIÓN

“Ya realizados”. Una referencia del artículo 2 LGS en apariencia modesta, banal, de dos palabras, de 13 caracteres, puede que una inclusión descuidada del legislador de aquel momento, provoca un cataclismo en el funcionamiento de las subvenciones en España que afecta a posibles beneficiarios, a los destinatarios de las actividades que se ponen en marcha (necesariamente de interés general) y a la ciudadanía en su conjunto. No solo desincentiva las solicitudes, no solo lastra el potencial de los proyectos, no solo provoca que no se alcancen plenamente los objetivos propuestos, todo ello ya suficientemente grave, sino que abre la puerta a prácticas que supondrían un quebranto serio para la institución jurídica, para la objetividad con la que la Administración debe servir a los intereses generales (artículo 103.1 CE).

Esas dos palabras no obligan a que las Administraciones convoquen o resuelvan las subvenciones después del inicio del período de ejecución, sin embargo, sucede en absolutamente todos los casos estudiados. Una decisión que va contra el elemental sentido común, que pone en riesgo el patrimonio de las entidades solicitantes, de sus gestores, y que deteriora a la institución jurídica, está generalizada en España. Faculta a que las Administraciones resuelvan las convocatorias con proyectos ya ejecutados, cuyas solicitudes pueden ser concedidas, denegadas o desestimadas cuando los gastos ya están comprometidos y pagados por los solicitantes.

La actividad de fomento tiene como objetivo incentivar actividades o proyectos de interés general, pero cuando la convocatoria o la resolución se publican después de la ejecución del proyecto se distancia de la natura-

leza del negocio jurídico, porque en realidad incentivan nada: si los proyectos están realizados en el momento en que se conoce resolución, los potenciales beneficiarios no pudieron alinear su conducta con las posibilidades objetivas que les da el derecho, los solicitantes ejecutaron sus proyectos con el temor de que la resolución fuese insuficiente para cubrir todos los gastos que ya abonaron.

Sobre este esquema de funcionamiento, se pueden plantear algunas preguntas: ¿Los incentivos pueden ser insuficientes para atraer a buenos proyectos, con lo que los servicios que llegan a la ciudadanía no serán los óptimos? ¿La práctica de la extemporaneidad implica la disminución de la competencia entre proyectos y el freno a la innovación? ¿La rentabilidad social de la inversión que hace la Administración a través de las subvenciones puede ser muy inferior a la que debería? ¿Estas prácticas producen un deterioro paulatino de los servicios públicos?

Y las preguntas finales, las cruciales. ¿Es posible revertir la situación? ¿Existe alguna solución desde el derecho? ¿Hay manera de controlar la actividad de la Administración para reconducirla dentro de los márgenes de la racionalidad?

La patología de la extemporaneidad está descrita, acreditada y dimensionada. A continuación, el trabajo de investigación se reorienta hacia un análisis con el enfoque de la dogmática jurídica, en el que se cuestiona si este comportamiento conculca el ordenamiento jurídico, si se ha vulnerado o no el derecho a una buena Administración y si, a la vista de todo ello, hay forma de interpretar la LGS de forma racional desde el punto de vista dogmático.

2. LOS SUPUESTOS REGULADOS POR LA LGS. UNA INTERPRETACIÓN DOGMÁTICA

2.1. DESCRIPCIÓN DE LA HIPÓTESIS

Este epígrafe aborda el análisis sobre las distintas situaciones que regula la LGS en función de lo dispuesto en el artículo 2. Trata de compatibilizar

lo contenido en la norma con lo desarrollado en el terreno de la dogmática jurídica por lo que se refiere a las subvenciones.

Toda la cuestión parte con el hecho de que la LGS se aplica a tres situaciones diferentes, que tienen en común un traspaso dinerario sin contraprestación:

- a) La primera consiste en que el traspaso se produce para que el beneficiario haga algo en el futuro.
- b) En la segunda, se produce por hechos pasados en clave de enaltecimiento público.
- c) En la tercera, el dinero se entrega con el objetivo de sufragar daños patrimoniales sobrevenidos o necesidades derivadas de situaciones de vulnerabilidad social.

A estas tres situaciones se aplica la LGS y, sin embargo, los presupuestos son diferentes. Si bien los dos primeros pueden ser considerados actividad de fomento, no así el tercero. Si bien el primero es para una actividad o proyecto futuro, los dos siguientes son para actividades o situaciones que han acontecido.

La misma regulación se aplica a presupuestos diferentes, lo que obliga a quien la tiene que utilizar a escoger los artículos, párrafos, frases o incluso palabras que son de aplicación para un supuesto concreto, y desecharlo que no sea pertinente.

En el caso analizado, el de la extemporaneidad, la redacción de la LGS puede llegar a confundir. Es probable que por una interpretación insuficiente (o por falta de ella en absoluto) o por una actuación mecánica de la Administración que no ha tenido cuestionamiento jurisdiccional hasta la fecha, se ha separado un concepto de subvención con consenso total en la doctrina, con lo que sucede en el terreno de los hechos, en supuestos de aplicación práctica, lo que lleva consigo que se enturbia la determinación de las obligaciones que han de cumplir los beneficiarios para recibir el traspaso dinerario (= la donación modal).

Ante esta confusión, en este epígrafe se ofrece una solución congruente con la dogmática jurídica para afrontar el problema. Esta solución parte de una hipótesis: la mención “ya realizados” del artículo 2.1.b LGS no se aplica a las tres situaciones que regula la LGS, particularmente no

es de aplicación en lo referido a las subvenciones en sentido estricto (en realidad, las únicas que podrían tener ese nombre de acuerdo con la doctrina), sino a las otras situaciones expuestas. En consecuencia, no debería ser jurídicamente posible convocar una subvención (sí un premio) para actividades o proyectos acontecidos en el pasado, por no cumplir los requisitos legales.

El abordaje de la hipótesis, que de confirmarse evitaría el caos producido por las actuales prácticas en las convocatorias y resoluciones de las subvenciones, comienza con el estudio de una de las figuras reguladas por la LGS en la que podría estar pensando el legislador cuando insertó en el artículo 2.1.b la mención “ya realizados”, el premio.

2.2. CONCEPTO DE PREMIO

Es sorprendente, también significativo, que, a pesar de que los premios concedidos por las Administraciones Públicas tienen una larga tradición histórica en España y presentan un gran volumen hoy en día, no disponen de regulación específica, la normativa aplicable está fragmentada y dispersa, y han sido objeto de una escasa atención doctrinal⁴¹. Tanto es así, que no existe una definición legal⁴². Las bases reguladoras de las subvenciones suelen omitir toda referencia a los premios y, cuando la hacen, usualmente es para excluirlos de su régimen de sujeción. Por ejemplo, la Orden CUL/2912/2010, de 10 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva del Ministerio de Cultura y de sus organismos públicos, dice en el artículo 1.2.a que no será de aplicación “a los premios concedidos por el Ministerio de Cultura o sus organismos públicos”.

Los premios se enmarcan dentro de la actividad de fomento de la Administración, en consecuencia, son un instrumento para encauzar y orientar las actividades de los privados hacia fines de interés general mediante

41 Como excepciones, las publicaciones de Izu Belloso, de Barba Sánchez o de Giraldes Gutiérrez.

42 Si se acude al lenguaje común un premio es la recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio. Primera acepción de la definición de la RAE. <https://dle.rae.es/premio>

la concesión de incentivos⁴³. Teniendo como tiene carácter público, el otorgamiento de un premio responde a un procedimiento reglado: competencia, periodicidad, intervención de un jurado, méritos a considerar, o requisitos exigibles a los premiados. El derecho europeo sitúa conceptualmente a los premios como ayuda estatal, con lo cual, al igual que las subvenciones, se les aplica lo previsto en los artículos 107-109 TFUE.

Los premios producen un efecto doble: retributivo y motivador. En sentido individual, la Administración retribuye a quien alcanzó un hito destacado; en sentido general, la Administración invierte para que esa conducta sea socialmente ejemplar, de modo que inspire a otras personas a orientar sus esfuerzos en la dirección que señala la actividad o el comportamiento premiado. La influencia social a través de los premios es indirecta, pero influencia, al fin y al cabo.

Conjugando estas circunstancias, los premios pueden definirse jurídicamente como aquellas actividades de las Administraciones Públicas destinadas a ensalzar, reconocer o promover ciertos logros que revisten interés general.

2.3. TIPOS DE PREMIOS

La distinción tipológica de los premios más relevante a efectos prácticos es la que tiene que ver con su contenido. Así, pueden ser:

- a) Económicos: aquellos en cuyo objeto se incluye una disposición dineraria (lo cual no excluye, como es lógico, la vertiente honorífica).

43 Hay, sin embargo, alguna voz discrepante, por ejemplo, la de López-Nieto, que niega que los premios formen parte de la actividad de fomento: “El premio, sin embargo, no satisface nunca de manera directa necesidad pública alguna. A través de la actividad de fomento se invita a los particulares, mediante estímulos, a que realicen algo que es de interés general. Mediante la recompensa se agradece algo que se ha hecho. Por esa razón, sólo muy remotamente el particular se ve invitado a realizar alguna actividad, a la vista de un futuro e hipotético premio; (...) El premio se otorga mediante un acto de concesión discrecional o graciosa y que, en buen número de casos, ni siquiera obedece a méritos objetivos sino a motivaciones de muy distinto orden”. Visto en Izu Belloso, M. J. (2009). El régimen jurídico de los premios concedidos por las administraciones públicas. *Revista Jurídica de Navarra*, nº 47, 125-180. Pág. 136.

Los pertenecientes a este tipo son también conocidos, impropia-mente, como premios-subvención.

- b) Honoríficos: aquellos cuyo objeto es un enaltecimiento público, sin traspaso económico. A través de este reconocimiento inmaterial, este tipo de premios intentan incentivar a quien los recibe y a otras personas del mismo colectivo profesional o social, a cultivar conductas que se entienden ejemplares desde el punto de vista de los intereses públicos⁴⁴. Dentro de este tipo están los premios jurídicos, a los que ciertos autores dan categoría propia⁴⁵, una distinción que, sin entrar a valorarla, no es relevante a efectos de este estudio.

Una vez en este punto, es necesario determinar si los premios de contenido económico, los premios-subvención, son una categoría o un subtipo de las subvenciones o, por contra, el uno y la otra tienen naturalezas diferentes e independientes.

No resulta un elemento diferenciador el argumento que esgrime parte de la doctrina basado en el control de la finalidad: según este criterio, las subvenciones serían medidas de fomento de finalidad económica y los premios tendrían una finalidad honorífica o psicológica, incluso aunque tengan un contenido económico⁴⁶. Aunque intenten separarse conceptualmente por este motivo, la sustancia jurídica no es diferente, porque en ambos casos se integran las dos vertientes: una subvención no solo para apoyar económicamente a un proyecto, a una actividad o a un comportamiento, sino también supone un reconocimiento en el sentido de que reviste interés general, lo cual implica que el factor honorífico es consustancial a la subvención. La subvención no es una técnica exclusivamente económica ni el premio una técnica esencialmente honorífica: a través del premio se compensa económicamente el esfuerzo de quien es merecedor

44 Izu Belloso, M. J. (2009). El régimen jurídico de los premios concedidos por las administraciones públicas. *Revista Jurídica de Navarra*, nº 47, 125-180. Pág. 140.

45 Son aquellos de los que se derivan situaciones de privilegio jurídico. De la Torre Sotoca, J. D. (2015). *Premios culturales públicos. Consideraciones de legalidad administrativa y financiera* Granada: INAP Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 12.

46 Así opina Giraldes Gutiérrez, L. S. (2013). Los premios, un instrumento para la promoción de comportamientos que revisten interés público. *Revista Ceflegal*, nº 145, 131-164. Págs. 151 y 152.

de él y, además, es una inversión para que otras personas adopten el comportamiento similar al que se reconoce y distingue; a través de la subvención no solo hay un traspaso dinerario, sino también un reconocimiento de que la actividad o el proyecto presentan interés general.

La diferencia entre subvención y premio estriba principalmente que en el premio la conducta ha de preceder necesariamente a su concesión, en cambio, en la subvención la concesión es anterior a la realización de la actividad. Fernández Farreres⁴⁷ lo dice de modo preciso: “el premio se concede *por* la realización de una actividad y no *para* la realización futura de esa acción”; “la acción del beneficiario a la que se vincula la subvención trae causa de su otorgamiento, aunque el pago de la misma se realice a posteriori, mientras que en el caso de los premios esa acción o actividad es previa e independiente de que se instituyan o de que lleguen a ser otorgados”.

Existe el debate doctrinal en torno a si los premios de contenido económico cumplen los elementos del artículo 2.1 LGS: si bien está claro que cumplen dos de los requisitos, el traspaso dinerario y la ausencia de contraprestación, se presentan dudas con respecto a que cumpla el de la carga modal, por razón de que en un premio la actividad, el proyecto o la conducta ya están realizados en el momento de la solicitud. El cuestionamiento está justificado, en tanto en cuanto en una subvención la carga modal impone que el beneficiario tenga que alcanzar un objetivo, realizar una actividad, ejecutar un proyecto o adoptar un comportamiento, no haberlo hecho. La circunstancia de tener que hacer algo, la carga modal, está en el mismo núcleo conceptual de la subvención y, sin embargo, en la LGS se aplica a dos situaciones distintas: a las subvenciones propiamente dichas o subvenciones *ex ante*, que están destinadas a la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento en el futuro; y a aquellas otras en las que la actividad o el proyecto ha de estar ya realizado (= premio-subvención) o a una circunstancia o situación ya cumplida (= subvención-ayuda). A estas dos situaciones se les conoce como subvenciones *ex post* (impropiamente, es dudoso que los premios pertenezcan a la categoría de subvención, y las ayudas, desde

47 Cita de Fernández Farreres en Barba Sánchez, R. (2023). El régimen jurídico de los premios. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 783-819). Cizur Menor: Aranzadi. Págs. 791-792.

luego, no), en ambos la causa que da lugar al traspaso dinerario de la Administración ha de ser acreditada o al menos alegada por los beneficiarios en el momento de la solicitud⁴⁸.

Con acierto, Sesma Sánchez⁴⁹ estima que las subvenciones *ex post*, a las que denomina subvenciones-ayuda, no deberían ser consideradas subvenciones, ni siquiera una medida de fomento, por la sencilla razón de que en realidad no fomentan nada, sino que operan como complementos o subsidios de renta para compensar pérdidas económicas, para paliar estados de necesidad o vulnerabilidad, o para afrontar las consecuencias de situaciones de catástrofe o emergencia. En puridad, el hecho de que sean convocadas por la concurrencia de una determinada situación o circunstancia, de que no sean para estimular actividades a futuro, confunde y distorsiona la aplicación del régimen jurídico general de las subvenciones.

2.4. NORMATIVA APLICABLE

Si se considera como criterio de distinción que en las subvenciones la actividad, proyecto o conducta ha de ser posterior a la concesión, no hay

48 Sobre la justificación simultánea a la solicitud en las subvenciones *ex post*, Rodríguez Castaño señala: “La justificación del cumplimiento de la finalidad es lo que ordinariamente recibe el nombre de justificación, esto es, la acreditación de la realización de la actividad subvencionada y del gasto en que se ha incurrido para realizarla. Esta justificación se regula en los artículos 30 y 31 de la Ley y ordinariamente se realiza después de la concesión de la subvención, pues la actividad se realiza comúnmente después de recibida la subvención. La otra justificación, la de los requisitos y condiciones se realiza precisamente antes de la concesión de la subvención, precisamente como medio para obtenerla, y en realidad no es una obligación del beneficiario sino del solicitante que aún no es beneficiario (aunque sí será una responsabilidad del beneficiario si después resulta que la acreditación realizada era incorrecta). Pueden coincidir temporalmente ambas justificaciones cuando lo que se finencie sea una actividad ya realizada [casos previstos en el artículo 2.1 b) de la LGS] en cuyo caso se presenta simultáneamente la acreditación de los requisitos para ser beneficiario y la acreditación de la actividad y su coste”. Rodríguez Castaño, A. R. (2023). Los sujetos de la relación jurídica. Órgano concedente, beneficiarios y entidades colaboradoras. La subcontratación. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 371-413). Cizur Menor: Aranzadi. Pág. 398.

49 Sesma Sánchez, B. (2023). El concepto jurídico de subvención y ayuda pública. Alcance de la noción de fomento y promoción. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 309-335). Cizur Menor: Aranzadi. Págs. 312 y 330.

duda de que los premios no lo son. Ahora bien, los premios se rigen por la misma normativa que las subvenciones, la LGS, así que el debate doctrinal sobre si los premios de contenido económico son o no una subespecie de las subvenciones o tienen naturalezas jurídicas diferentes pierde peso a efectos prácticos.

En esta situación el legislador se vio obligado a hacer contorsiones para acomodar la presencia de los premios en el contexto normativo. Entre ellas destaca la mención a “ya realizados” del artículo 2.1, específicamente referida a facilitar la aplicación de la LGS a los premios.

El artículo 2.1.b establece como uno de los requisitos el “cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, *ya realizados o por desarrollar*”; el artículo 4.a excluye del ámbito de aplicación de la ley “los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”; *sensu contrario*, sí se aplica a los premios solicitados por el beneficiario⁵⁰.

Por lo tanto, la LGS se aplica a los premios de contenido económico que requieran previa solicitud del eventual beneficiario. Por contra, no se aplica a:

- a) Los premios concedidos sin solicitud del eventual beneficiario⁵¹.
- b) Los premios-concurso, o aquellos destinados a realizar una actividad futura. Sería de aplicación la LCSP.
- c) Los premios estrictamente honoríficos. Sería de aplicación la normativa sectorial correspondiente.

50 Según esta configuración, las de exclusiones del listado del artículo 4 no dejan de ser subvenciones, lo que sucede es que, aún siéndolo, no se les aplica la LGS. Así lo corrobora el Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de la Ley General de Subvenciones, nº 1756/2003, de 26 de junio, en su apartado segundo: “Sí son verdaderas exclusiones (en la medida en que son supuestos que podrían eventualmente calificarse de subvenciones en el sentido del artículo 2, pero que no quedan sujetas a la nueva Ley por disponer de una normativa específica) los supuestos contemplados en las letras i) a l) del artículo 4: premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario (i), subvenciones previstas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y en la Ley Orgánica de Financiación de partidos políticos (j y k), y subvenciones a los grupos parlamentarios (l)”.

51 Por ejemplo, la Orden de 22 de junio de 1995 por la que se regulan los premios nacionales del Ministerio de Cultura.

Sin embargo, hay numerosos aspectos en los que, por sus especificidades, a los premios no es posible aplicarles la LGS. Según la Disposición adicional décima: “Reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, *salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable*”. ¿Cuáles son estos aspectos en los que no es aplicable la LGS? Pues todos aquellos concebidos para la realización de actividades, ejecución de proyectos o adopción de comportamientos en el futuro, es decir, en los que la resolución se produzca después de que la actividad esté ya realizada o que sea posible que lo esté⁵². Singularmente, no es aplicable el Título III LGS, el control financiero de subvenciones.

2.5. SITUACIONES JURÍDICAS COMPRENDIDAS EN LA LGS

Los parámetros que establece el artículo 2.1 LGS para determinar las situaciones jurídicas que regula la LGS se dividen de la siguiente forma:

- a) Por el objeto de financiación:
 - i) Actividad, proyecto o comportamiento.
 - ii) Situación o circunstancia.

52 De la Torre Sotoca lista una larga serie de aspectos en los que no es posible aplicar la LGS a los premios: “Además de la inaplicación, al menos de forma completa, de la figura de las bases reguladoras hay multitud de aspectos de la regulación sustantiva de las subvenciones que no son extrapolables a ninguna categoría de premios o lo son de forma muy atemperada. Así, sin ánimo exhaustivo, en los aspectos como las medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órganos concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación, la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, las circunstancias, que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión del premio, podrán dar lugar a la modificación de la resolución, los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión del premio o, por último, la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales”. De la Torre Sotoca, J. D. (2015). *Premios culturales públicos. Consideraciones de legalidad administrativa y financiera* Granada: INAP Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 21.

b) Por el momento en el que tiene lugar:

- i) Ya realizados.
- ii) Por desarrollar.

A través del cruce de estos parámetros se obtiene:

	POR DESARROLLAR	YA REALIZADOS
Actividad, proyecto o comportamiento	Subvención	Premio
Situación o circunstancia		Ayuda

De este modo, según el artículo 2.1, las posibles situaciones jurídicas a las que se aplica la LGS son 3:

- a) Subvenciones: se refieren a una actividad, un proyecto o un comportamiento a desarrollar en el futuro.
- b) Premios: tienen como referencia una actividad, un proyecto o un comportamiento ya realizados.
- c) Ayudas: se refieren a la concurrencia de situaciones o circunstancias (y no a actividades, proyectos o comportamientos) que hayan acontecido en el pasado.

A la vista de ello, la referencia que hace la LGS a actividades, proyectos o comportamientos ya realizados, tiene una única interpretación jurídicamente congruente: el legislador se está refiriendo a los premios.

Lo que resulta incompatible con una lógica jurídica elemental es una convocatoria se publique para que el beneficiario “haga” en el futuro algo que ya hizo en el pasado. ¿Puede reconducirse a premio una subvención *ex ante* cuya resolución llega una vez que los proyectos han sido ejecutados? No, porque en los premios la carga jurídica que faculta al traspaso dinerario ha de acreditarse o alegarse en el momento en que opta a ser beneficiario de la subvención, es decir, el solicitante ha de probar que ha realizado la actividad, ejecutado el proyecto o adoptado el comportamiento en el momento de presentar la solicitud.

Igualmente, en las ayudas la carga jurídica de un eventual beneficiario consiste en acreditar o alegar en el momento de la solicitud que concurre la situación o circunstancia objeto de la convocatoria.

En cambio, en las subvenciones los beneficiarios tendrán que demostrar que han cumplido su obligación de haber desarrollado el contenido después de la concesión.

2.6. APLICACIÓN A LA PATOLOGÍA DE LA EXTEMPORANEIDAD

Se plantea la cuestión sobre si es jurídicamente posible o si la LGS faculta a que la Administración convoque una subvención para actividades, proyectos o comportamientos “ya realizados” en el momento en que se dicta la resolución. En estas situaciones de extemporaneidad, los proyectos (en este caso festivales) son llevados a cabo antes de la resolución de la convocatoria (y en no pocos casos incluso antes de la publicación de la convocatoria misma).

La respuesta es no, las Administraciones no pueden, no están habilitadas para ello bajo la consideración de que en estos casos desaparece la carga modal:

- De ser un premio, la actividad o el proyecto debería acreditarse o alegarse que se ha completado en el momento de realizar la solicitud.
- De ser una subvención, no habría carga modal, porque la actividad o el proyecto ha sido realizado en el momento de la resolución.

En el caso de la extemporaneidad, el absurdo jurídico consiste en que se convoca para que los potenciales beneficiarios hagan en el futuro algo que ya han hecho o que pueden haber hecho en el pasado. Entonces, ¿qué sucede en los casos en los que la convocatoria y la resolución son publicadas cuando los proyectos ya se han ejecutado o pueden haber sido ejecutados? Claramente no puede tratarse de un premio, entonces, ¿ha quebrado la carga modal? Sí, así es. Las convocatorias para realizar una actividad, ejecutar un proyecto o adoptar un comportamiento cuya convocatoria se publica cuando ya se han realizado, no presenta el requisito de carga modal. En consecuencia, estas convocatorias no pueden considerarse subvenciones, porque carecen de uno de los requisitos que las define

(no es jurídicamente posible la existencia de subvenciones para proyectos ya realizados) razón por la cual presentarían vicio de invalidez.

En conclusión:

- a) La LGS adapta su contenido a todos los supuestos que regula. Habida cuenta de que la LGS es aplicable tanto a las subvenciones como a los premios, la mención del artículo 2.1.b, “ya realizados” se refiere a los segundos. Los premios de contenido económico están regulados por la LGS, de modo que atribuirles esa mención es perfectamente congruente desde el punto de vista dogmático.
- b) En los premios y en las ayudas, la causa del traspaso dinerario ha de alegarse y, en la mayoría de los casos, acreditarse en el momento de realizar la solicitud, porque se refiere a situaciones o circunstancias (las primeras), o a los méritos obtenidos por actividades, proyectos o comportamientos (los segundos), acontecidos en el pasado.
- c) Carecen de carga modal los supuestos en los que la convocatoria consista en la ejecución de un proyecto o la realización de una actividad cuando ya se hubiera desarrollado. No es posible considerar como subvenciones a las disposiciones dinerarias que carezcan de carga modal, como ocurre con las convocatorias objeto de esta investigación.

La propia LGS no concibe a lo largo de su articulado la posibilidad de que haya convocatorias de subvenciones para hechos acontecidos en el pasado. El siguiente subepígrafe acomete un análisis sistemático del contenido de la ley para demostrarlo.

2.7. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA LGS

La LGS da muestras muy evidentes a lo largo de su articulado de que ni se plantea que las subvenciones para la realización de una actividad, la ejecución de un proyecto o la adopción de un comportamiento hayan sido ya realizados. Las subsiguientes son algunas de las referencias en las que ocurre.

2.7.1. Artículo 11.1

“Tendrá la consideración de beneficiario la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”.

El juego de tiempos verbales que se utilizan en el precepto indica que:

- Cuando se trata de una actividad, utiliza el subjuntivo, “haya de realizar”, lo cual indica una posibilidad, necesidad o deber futuro que se utiliza para expresar acciones hipotéticas, deseos, expectativas o situaciones que aún no han ocurrido.
- Cuando se refiere a una situación, utiliza el tiempo presente, que implica que el beneficiario ha de encontrarse en ella (por ejemplo, la pérdida económica de una explotación agrícola por un desastre natural).

Con ello se confirman que la ley piensa en los tres tipos de negocio jurídico descritos en el subepígrafe anterior:

- a) Subvención: supuestos en los que el beneficiario haya de realizar una actividad en el futuro.
- b) Premios: supuestos en los que el beneficiario solicita una cantidad dineraria por méritos que tienen que ver con una actividad o proyecto ya realizados.
- c) Ayuda: supuestos en los que el beneficiario se encuentra en una situación prevista en la convocatoria.

2.7.2. Artículo 13.3 bis

“Para subvenciones de importe superior a 30.000 euros, las personas físicas y jurídicas, distintas de las entidades de derecho público, con ánimo de lucro sujetas a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, deberán acreditar cumplir, en los términos dispuestos en este apartado, los plazos de pago que se establecen en la citada Ley para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora”.

El artículo remite a su vez al 4.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que dice que “el plazo de pago que debe cumplir el

deudor, si no hubiera fijado fecha o plazo de pago en el contrato, será de treinta días naturales después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios, incluso cuando hubiera recibido la factura o solicitud de pago equivalente con anterioridad”.

Esta regulación es perfectamente razonable si el beneficiario de la subvención conoce su condición de tal antes de ejecutar el proyecto, en cambio, es indudable que no lo es cuando una persona, física o jurídica, tenga que aplicar el artículo 13.3 bis simplemente por la previsión de que, quizá, en algún momento futuro, pueda convocarse una subvención de la que pueda ser beneficiario.

Contrasta con el principio de seguridad jurídica: el beneficiario no puede saber cuál será su conducta exigible en el momento de ejecución del proyecto para poder ser beneficiario, ni puede hacer una previsión razonable de cuáles serán sus obligaciones en caso de serlo.

2.7.3. Artículo 14.1

“Son obligaciones del beneficiario: a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones”.

Los verbos en infinitivo implican que las acciones que fundamentan la concesión se proyectan hacia el futuro. El beneficiario ha de poner los medios para que se alcance el objetivo, se ejecute el proyecto, se realice la actividad o se adopte el comportamiento. La estructura de la frase expresamente establece que espera que el beneficiario haga algo después de la resolución, y no antes, porque de otra manera la oración diría haber cumplido, haber ejecutado, haber realizado o haber adoptado.

2.7.4. Artículo 18.4

“Los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos”.

Esta obligación de los beneficiarios es de imposible cumplimiento cuando la subvención se resuelve después de la ejecución del proyecto. Sin embargo, es usual que algunas Administraciones concedentes reclamen la presencia de sus logotipos en los soportes de difusión del proyecto ejecutado, lo cual aboca a la absurda obligación de modificar los programas de mano y los carteles de un evento que ya tuvo lugar.

2.7.5. Artículo 19.4

“Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de otras aportaciones fuera de los casos permitidos en las normas reguladoras, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención”.

Esta previsión únicamente tiene sentido en el supuesto en que la resolución de concesión se publique con anterioridad a la ejecución del proyecto. Por otra parte, este artículo no puede aplicarse ni a los premios ni a las ayudas. Quedan excluidos de esta regulación porque no pueden ser objeto de modificación, habida cuenta de que la acreditación de los requisitos para poder optar a la condición de beneficiario han de haberse realizado o acontecido en el momento de efectuar la solicitud.

2.7.6. Artículo 19.5

“Los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención”.

En los casos de extemporaneidad, los fondos librados a los beneficiarios no pueden incrementar el importe de la subvención, simplemente porque llegan después de que el proyecto esté ejecutado. Hay que tener en mente el hecho de que la naturaleza jurídica de las subvenciones implica

que las actividades subvencionadas tendrán lugar en el futuro, después de la resolución de concesión.

A mayor abundamiento, en el supuesto del artículo 19.5 sucede justo lo contrario a lo que pretende la norma cuando media la extemporaneidad: son los beneficiarios los que libran los fondos para el proyecto sin conocer su condición de beneficiario, por lo que el incremento patrimonial se producirá en el lado de la Administración concedente, una situación que el precepto ni siquiera contempla.

2.7.7. Artículo 21

“El régimen de las garantías, medios de constitución, depósito y cancelación que tengan que constituir los beneficiarios o las entidades colaboradoras se establecerá reglamentariamente”.

La constitución de una garantía en el marco de una subvención sirve para proteger el interés público: cuando hubiera habido adelanto o pago anticipado o, en cualquier caso, para que asegurar los objetivos que fundamentaron la concesión sean cumplidos. Una garantía solo puede producirse si se aporta tras la concesión de la subvención y antes de la ejecución del proyecto, consecuentemente, pierde su sentido cuando el proyecto ya ha sido ejecutado en un momento anterior a la resolución de concesión.

2.7.8. Artículo 27.1

“Cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar del beneficiario, si así se ha previsto en las bases reguladoras, la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable”.

Este artículo tiene los siguientes elementos:

- a) Primero habla de subvenciones que tengan por objeto actividades a desarrollar (precisamente las tratadas en este estudio).

- b) A continuación, establece la posibilidad (frecuente en la práctica) de que la cuantía otorgada en la resolución provisional sea inferior a la solicitada.
- c) En tal caso, el beneficiario podría reformular la solicitud para adaptarla a la cantidad concedida.

Es papable que el precepto no concibe la resolución provisional se produzca después de que el beneficiario ya hubiera realizado la actividad. Por lo tanto, en estos supuestos no se puede aplicar el precepto, es imposible reformular la solicitud.

2.7.9. Artículo 29.2 y 3

“2. El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada (...).

3. Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 por ciento del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que el contrato se celebre por escrito.
- b) Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras”.

Cuando una entidad no tiene la capacidad interna para ejecutar directamente todas las fases de un proyecto (o por simple conveniencia), puede subcontratar ciertas tareas a terceros para que las realice en su nombre. En un proyecto no subvencionado este procedimiento no presenta ningún problema, pero sí puede suponer una dificultad cuando sí

lo esté. ¿Cómo debería proceder la entidad que se encuentre en una situación semejante? ¿Subcontratar en la forma en que determina la LGS por si en el futuro una Administración convoca una subvención con la que se pudiera financiar el proyecto? ¿O llevarlo a cabo del modo en que hubiera previsto inicialmente si es más conveniente desde el punto de vista operativo? Cuando media la extemporaneidad no hay una respuesta satisfactoria a estas preguntas.

2.7.10. Artículo 34.4

“Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención”.

Si bien los pagos a cuenta son potestativos (“podrán realizarse”), la única naturaleza que los puede justificar son las subvenciones, las convocadas para desarrollar una actividad o desarrollar un proyecto en el futuro, igual que las entregas de fondos antes de la justificación. Ambas opciones no son posibles cuando la resolución llega después de la ejecución del proyecto, con lo que este artículo pierde su sentido.

3. EXAMEN DE LAS DECISIONES DISCRECIONALES ASOCIADAS A LA PATOLOGÍA DE LA EXTEMPORANEIDAD

Hay sólidas razones para entender que la convocatoria y resolución extemporáneas de las subvenciones tras haberse iniciado el período de ejecución no solo supone una mala praxis administrativa, sino que se trata de un comportamiento para el cual no hay cobertura jurídica según la LGS.

Con todo y con eso, aunque no existiese o no se aceptase la argumentación jurídica expuesta en el epígrafe anterior, la actividad de la Administración podría ser examinada poniendo el foco las decisiones discrecionales dentro del procedimiento.

3.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA VINCULACIÓN POSITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

La CE establece el principio de legalidad a través de los artículos 9.1: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, y 103.1: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con *sometimiento pleno* a la ley y al Derecho”. En rango legal se confirma en los artículos 34⁵³ y 48.1⁵⁴ LPAC o en el artículo 70⁵⁵ LJCA.

53 “1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”.

54 “Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”.

55 “1. La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados.

2. La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”.

Es relevante que la CE adjetive el sometimiento a la ley y al Derecho como pleno, sin duda con la pretensión de dejar fijado que la acción administrativa no solo está limitada externamente por la ley y el Derecho, sino que también son los presupuestos de su actuación, es decir, ninguna decisión, ninguna actuación pública puede adoptarse al margen del ordenamiento jurídico, de lo que deriva que estos dos son los parámetros para medir la validez de toda conducta administrativa. No hay autonomía de la voluntad administrativa fuera de la legalmente prevista, no hay resquicio para que la Administración actúe a su libre arbitrio, la actuación administrativa, toda ella, trae causa en la legalidad misma, bajo amenaza de invalidez, cierta o potencial (= nulidad o anulabilidad).

Cuando el artículo 103.1 CE declara que la Administración está sometida al principio de legalidad lo hace distinguiendo entre la ley y el Derecho. Esta diferenciación sirve no solo para subrayar la plenitud del sometimiento, sino también para determinar su extensión: la Administración se somete a la ley formal y al Derecho mismo, que incluye no solo la ley en sentido estricto, sino también la normativa emanada de las instituciones internacionales en los que se integra España, los reglamentos emanados por el Gobierno y, de extraordinaria importancia, los principios generales del Derecho, que, solidificados, dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico. Dicho lo anterior, la CE impone que la actuación de la Administración ha de ser legal y jurídica en todo momento, sin excepción alguna.

Este sometimiento pleno a la ley y al Derecho determina la vinculación positiva de la Administración al principio de legalidad. Para los sujetos privados, el principio de legalidad funciona de forma negativa: la ley establece el límite externo en el que se puede desarrollar su actividad con autonomía de actuación o, por decirlo de una forma gráfica, los privados pueden hacer todo aquello que no tengan prohibido. Cuando se trata de la Administración, la relación con el principio de legalidad es diferente, la ley y el Derecho no son su marco de actividad, sino su referente jurídico: en principio su actuación ha de estar previamente habilitada con un apoderamiento jurídico. Para la Administración el ordenamiento jurídico es su referente imperativo, en cuyo sentido ha de orientar y evaluar toda su actividad, también, por supuesto, la de fomento.

3.2. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Para que pueda actuar, la Administración necesita una habilitación previa, una potestad administrativa. Las potestades pueden ser de dos clases: en la primera, las potestades regladas, la ley determina todas las condiciones para su ejercicio, sin margen alguno para desviarse de lo prescrito; en la segunda, las potestades discrecionales, la ley remite a la estimación de la Administración, bien en cuanto a la activación o no de la propia decisión, bien en cuestiones de funcionamiento, bien en ambos elementos.

En una potestad reglada la Administración debe constatar el supuesto de hecho definido en una norma y aplicarle la consecuencia prevista en ella, de modo que la ley describe minuciosamente el contenido y la Administración debe adoptar una decisión en la ejecución de una tarea (por ejemplo, la admisión de un alumno en un centro escolar público). En el proceso no hay apreciación, sino constatación: cuando se da el supuesto de hecho, la Administración tiene que decidir automáticamente en una dirección, y solo en una. Además, no puede esquivar el ejercicio de la propia potestad en el caso en que se dé el supuesto de hecho.

En otras ocasiones, en cambio, no hay raíles sobre los que pueda transcurrir el proceso decisorio, sino que hay una apreciación de factores o valoración circunstancial que lleva a adoptar una decisión entre varias posibles, la cual se produce en el marco de las potestades discrecionales. Cierta grado de discrecionalidad es inevitable en la mayoría de las decisiones, la ley no puede prever absolutamente todo, los contextos sociales son cambiantes y hay ciertos criterios de oportunidad técnica que dependen del estado de la ciencia; en suma, una sociedad dinámica requiere una administración que siga su ritmo. Dicho lo cual, hay que tener presente que los límites y el control de las potestades discrecionales son cruciales para que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales, es necesario evitar que se extralimiten o tiendan a convertirse en absolutas, porque se pasaría de la discrecionalidad a la arbitrariedad.

Conviene remarcar que una potestad discrecional no se aplica al margen de la ley: el principio de legalidad vincula a la Administración exactamente igual que en las potestades regladas, de forma positiva. El ejercicio de una potestad de esta naturaleza no se desarrolla fuera del Derecho, no supone, en ningún caso, que se encarne en una decisión libre que eluda lo

dispuesto en el ordenamiento jurídico⁵⁶. Al contrario, las decisiones discrecionales tienen lugar en el seno de una remisión legal, en las que una norma remite a la estimación administrativa para completar parcialmente lo regulado. Para formar su apreciación la Administración, ha de observar el ordenamiento jurídico (y, con particular intensidad, los principios generales del derecho).

Las potestades discrecionales siempre están limitadas, nunca pueden suponer un ejercicio de voluntad sobre la nada, sino que el juicio de la Administración ha de ser necesariamente medido y limitado. En este sentido, hay cuatro elementos reglados presentes en toda potestad discrecional: i) la misma existencia de la potestad; ii) su extensión (nunca puede ser absoluta); iii) la competencia para llevarla a cabo; iv) la constatación de que la decisión se dirige a la obtención de una finalidad específica en la norma de remisión, que puede ser implícita (normalmente lo es), y que necesariamente se referirá al interés general⁵⁷.

Las potestades discrecionales pueden representar un problema muy serio: que la actuación administrativa se sustraiga de todo tipo de control jurisdiccional. Con la ausencia de la posibilidad de revisión de las situaciones en las que sea dudoso que el ejercicio de una potestad discrecional tenga un buen encaje jurídico, bastaría con una remisión genérica a criterios de oportunidad para que las decisiones se convalidasen y de este modo quedarían vedadas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

56 En este sentido, es particularmente acertado el siguiente párrafo atribuido a Schmidt-Assmann: “Discrecionalidad no significa “libertad de elección”. La Administración no elige libremente una opción determinada, ya que como poder en todo momento dirigido por el Derecho, debe orientarse según los parámetros establecidos en la ley y en su mandato de actuación, ponderándolos autónomamente en el marco de la habilitación actuada (...). Por consiguiente, la discrecionalidad encierra un mandato de actuación a la administración enderezado a la consecución de racionalidad y estructurado a través de una serie de variados parámetros. Para que este mandato sea ejercido “correctamente” no se requiere sólo que la Administración no incurra en vicios jurídicos, pues la “corrección” de la actividad administrativa exige, además, que se cuiden los recursos disponibles y se propicie su aceptación por parte de sus destinatarios”. Visto en Ponce Solé, J. (2014). *Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 11, 18-37. Pág. 21.

57 García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo I*. Cizur Menor: Aranzadi. Pág. 502

“El gran tema del Derecho Administrativo contemporáneo es, precisamente, el de juridificar este último reducto de la antigua arbitrariedad, sin perjuicio, naturalmente, de respetar lo que el mismo implica de legítima libertad de decisión, querida por la Constitución y las Leyes”⁵⁸.

Aceptado que no puede haber zonas de la actividad administrativa in-
munes al control jurisdiccional, el que se ejerce sobre las potestades dis-
crecionales se puede activar mediante tres técnicas: control de los elemen-
tos reglados del acto discrecional, control de los hechos determinantes y
control por los principios generales del derecho.

A) El control de los elementos reglados. El control del fin y la desvia-
ción de poder.

A través de este control se examinan los elementos reglados que siem-
pre existen dentro de una potestad discrecional, vistos un poco más arri-
ba. Los tres primeros elementos (la existencia de la potestad, su extensión
y su competencia) no presentan dificultad en su detección y examen, sí el
cuarto, el control del fin. Se trata de la técnica de la desviación de poder,
introducida en nuestro ordenamiento por el artículo 70.2 LJCA que, in-
cluso, da una definición operativa: “Se entiende por desviación de poder el
ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados
por el ordenamiento jurídico”.

La definición es suficientemente clara, pero dos precisiones adiciona-
les sirven para prevenir ciertas dudas que pudieran plantearse: a) para
que haya desviación de poder lo único que se necesita es que el fin perse-
guido por la acción administrativa sea distinto al que tiene la norma y el
ordenamiento, no es necesario que el fin sea privado o personal del agen-
te; b) la desviación de poder es un vicio estrictamente jurídico, en ningún
caso ético⁵⁹.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 505.

⁵⁹ “Se configura desviación de poder aún cuando el órgano ejerza su competencia con el
designio más noble o generoso o con la mejor intención en cuanto al logro del interés
público”. Artecona Gulla, D. (2011). Discrecionalidad y desviación de poder. Necesidad y
conveniencia de la consagración legal de potestades discrecionales a favor de la Adminis-
tración. *Revista de la Facultad de Derecho*, nº 30, 45-54. Pág. 49.

B) El control de los hechos determinantes.

Cualquier potestad discrecional se apoya en un presupuesto fáctico derivado de una norma habilitante. Este control se dirige precisamente a esto, a examinar si la realidad que habilita la aplicación de la norma se da o no. Si no se da esa coincidencia, por supuesto, la decisión discrecional que se basa en ellos no puede tener lugar.

C) El control por los principios generales del Derecho.

La Administración está sometida de forma positiva a la ley y al Derecho, un sometimiento que supera a la ley formal y que se extiende al ordenamiento jurídico en su conjunto, más precisamente, a los principios generales del Derecho. Es decir, una decisión administrativa, por muy amplia que sea su discrecionalidad, no puede agredirlos ni doblegarlos.

La aplicación de los principios generales del Derecho tienen especial importancia para embridar la discrecionalidad de la Administración, para evitar que las decisiones de la Administración no rebasen los límites de la discrecionalidad para instalarse en la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), un problema cierto y grave⁶⁰.

Para controlar este tipo de conducta, las decisiones discrecionales se someten al filtro de la racionalidad jurídica, la que toma legitimidad en el Derecho y más precisamente en los principios generales. Esto erradica de la actividad administrativa las decisiones insuficientemente motivadas o con argumentos genéricos contruidos únicamente desde el punto de vista formal⁶¹. Al contrario, siempre tiene que estar presente un fundamento objetivo suficientemente sólido conectado con la realidad para sostener cualquier decisión.

60 Para Recaséns la arbitrariedad consiste “en que el poder público, con un mero acto de fuerza, salte por encima de lo que es norma o criterio vigente en un caso concreto y singular, sin responder a ninguna regla de carácter general (...). El mandato arbitrario es aquel que no se funda en un principio general —aplicable a todos los casos análogos—, sino que responde a un simple porque sí (...)”. Por su parte, Igartúa refleja la situación de una forma gráfica: “una decisión es arbitraria, no porque en línea de principio no haya razones en su favor, sino porque quien la ha tomado no tiene razones para justificarla”. Visto en Arias Gayoso, G. (2010). A vueltas con la discrecionalidad administrativa. *Novum Jus*, vol. 4 n° 1, 127-150. pág. 145, notas al pie 38 y 41.

61 La ausencia de motivación suficiente fue la *ratio decidendi* del fallo de la STS 120/2023, de 2 de febrero (ECLI:ES:TS:2023:202).

Expuestos los tres modos de control de las decisiones discrecionales, los tribunales no pueden sustituir una opción elegida por la Administración, ni imponer su opinión entre las que se presentan, ni decantarse por ninguna de ellas. Lo que sí pueden hacer es un control de racionalidad sobre la elección, un examen de los datos y las razones en las que la Administración se apoyó para el ejercicio de la potestad discrecional y para la adopción de una decisión concreta entre las demás, por más que todas puedan ser lícitas y válidas⁶².

La Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala) de 15 de febrero de 2005, asunto C12/03⁶³, adoptó la doctrina (abandonando la del error manifiesto) en la que el control de los tribunales se extiende a otros elementos de la decisión: comprobación de los elementos materiales, si deben ser tomados en consideración o no, la coherencia del razonamiento y a su adecuación lógica para la toma de decisiones derivadas de una potestad discrecional eventualmente compleja.

Como reflexión final hay que subrayar que, por extensa que sea la discrecionalidad, siempre hay que someterla a unos filtros: a los límites jurídicos que imponen los principios generales del derecho, los objetivos internos del procedimiento en el que se inserta la decisión y, en último término, si esa decisión cumple con el interés general, y en qué medida.

La convocatoria de una subvención es un acto discrecional de la administración pero, ¿lo es también la manera en la que se hace? ¿Es indiferente el momento en el que publique, aunque resulte dañosa para un tercero? ¿La Administración es inmune al control jurisdiccional en estos supuestos?

62 Soldevila Fragoso, S. (2022). Respuesta europea al control judicial de la discrecionalidad administrativa: especial atención al test de racionalidad y al control de plena jurisdicción en el derecho de la competencia. *Revista de Derecho Administrativo*, nº 21, 242-261. Pág. 246.

63 ECLI:EU:C:2005:87.

3.3. LA DISCRECIONALIDAD EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

En la realidad administrativa, en la práctica, no hay actividades compuestas por actos exclusivamente reglados o exclusivamente discrecionales, sino que hay partes de una naturaleza y de otra, muchas veces entrecruzadas. Esto ocurre también, por supuesto, en la actividad de fomento y, en particular, en la técnica subvencional.

Tradicionalmente la discrecionalidad en la técnica subvencional se resolvía de un modo bien rápido: la convocatoria de una subvención es una potestad discrecional de la Administración, y cuando se publican las bases deja de serlo y se convierte esencialmente en reglada. Esta fue la regla general, la tradicionalmente utilizada, como expresó la STS de 5 de octubre de 1998⁶⁴: “Es doctrina de esta Sala que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto que escapa del puro voluntarismo de la Administración”. Sin embargo, con esta afirmación hay que tener las debidas cautelas e introducirles otros elementos que contribuyen a precisar el debate.

Tras un período histórico de amplia discrecionalidad, la aprobación de la LGS y del RGS supuso que se positivizase lo que era una unánime reclamación doctrinal, la limitación las facultades discrecionales de la Administración al mínimo indispensable, y que la concesión de subvenciones se convirtiese en un proceso eminentemente reglado⁶⁵.

Sin embargo, hay situaciones en las que cierto grado discrecionalidad es irremediable, por ejemplo, y entre otras, cuando la LGS dice que: el procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio (artículo 23); el órgano instructor realizará de oficio las actuaciones que considere para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe formularse la propuesta de resolución (artículo 24.2); la Administración podrá comprobar el valor de mer-

64 ECLI:ES:TS:1998:5609

65 Rodríguez Díaz, Ó. (2007). La discrecionalidad en el ejercicio de la potestad subvencional. *Auditoría Pública*, nº 43, 81-92. Pág. 85.

cado de los gastos subvencionados empleando uno o varios de los medios que se listan en el precepto (artículo 33.1). El control financiero parece un caso paradigmático actividad puramente reglada. Sin embargo, en numerosas ocasiones depende de criterios o circunstancias que no lo son, como la clasificación de subvenciones por riesgo o volumen de gasto, o criterios de oportunidad o relevancia, entre otros factores⁶⁶.

No puede obviarse la existencia de discrecionalidad en las subvenciones que requieran una valoración técnica de los proyectos para calificarlos y asignarles una cuantía, de particular importancia en los casos en los que el crédito disponible no sea suficiente para todas las solicitudes.

Una recapitulación. En la actividad subvencional conviven las potestades regladas y discrecionales. Aunque en ciertas áreas sea ineludible la existencia de decisiones discrecionales, la posición doctrinal unánime se dirige a reducir el gradiente de incertidumbre y acercarlas lo máximo posible a la reglamentación, facilitando así su control y evaluación jurídica. En muchos actos, sin embargo, las decisiones regladas y discrecionales están mezcladas o entreveradas, en tales supuestos se intenta aislar la porción discrecional para poder aplicarle un test de racionalidad a través de los medios expuestos anteriormente.

¿Qué ocurre con la decisión sobre el momento en que se publica una subvención en relación con su período de ejecución? ¿Es netamente discrecional o, por contra, contiene elementos reglados? ¿No es posible aplicarle el control debido cuando causa daño a terceros? ¿Existe alguna consecuencia si por esa causa la convocatoria ve mermada su capacidad para alcanzar los objetivos propuestos? ¿Se podría articular un control jurisdiccional a ese tipo de decisiones?

66 “Y además de lo anterior, no olvidemos que la comprobación por el órgano gestor de la subvención tiene por objeto la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinan su concesión o disfrute, junto a la justificación adecuada de la subvención (art. 32.1 LGS) que, por tanto, no sólo será formal sino sobre todo material en relación con esa realización efectiva de la actividad y cumplimiento de la finalidad prevista; y ese pronunciamiento que efectúe el órgano gestor sobre la aplicación de los fondos por los perceptores de la subvención tras comprobarla, se entiende por supuesto sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que competen a la intervención (art. 43 LGS)”. Fernández-Pavés, M.J. (2021). Análisis del procedimiento de control financiero de subvenciones públicas por los órganos de intervención. *Crónica tributaria*, 41-77. Pág. 48

3.4. EL CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA APLICADO A LA EXTEMPORANEIDAD

Aceptado el hecho de que la activación de una línea de subvención es un acto discrecional, ¿lo es también la decisión sobre el momento en el que sea publicada y resuelta en relación con su período de ejecución? De ser discrecional, ¿se le puede aplicar algún tipo de control? Antes de continuar, debe subrayarse que el supuesto que aquí se examina es el de la decisión sobre el momento de la publicación de la convocatoria siempre en relación con el período de ejecución. Estos dos elementos siempre están presentes, no se trata de evaluar el momento de convocar *per se*, sino relacionado con el tiempo en que la actividad o el proyecto deba tener lugar.

En una primera aproximación, no encaja con la lógica jurídica elemental que las subvenciones convocadas para la realización de un proyecto en el futuro se resuelvan después de que ese proyecto haya sido ejecutado. Para dar respuesta a las cuestiones planteadas lo más adecuado es abordarlo en dos fases:

- a) Primera, si la decisión sobre el momento en el que se convoca una subvención en relación con el período de ejecución corresponde a una potestad enteramente discrecional o no. En caso de que no lo sea, desgajar la parte que sea reglada y aplicarle las consecuencias jurídicas previstas en la normativa.
- b) Segunda, si se determinase que el momento en el que se convoca una subvención es una potestad enteramente discrecional, aplicar el test de racionalidad a las decisiones que se tomen en este marco.

Primera. ¿Hay alguna parte reglada en la decisión sobre el momento en que se convoca la subvención en relación con el período de ejecución?

- Una subvención se convoca para la realización de actividades o ejecución de proyectos en el futuro. De convocarse para actividades o proyectos ya realizados serían premios y de hacerse para situaciones pasadas serían ayudas. En ambos casos la circunstancia o la actividad que faculta el otorgamiento de la subvención han de ser acreditadas en el momento de efectuar la solicitud.

- Es incompatible con la naturaleza del negocio jurídico que la convocatoria de subvenciones se haga para actividades o proyectos que estén o puedan estar ejecutados en el momento de la resolución.
- En consecuencia, hay una parte reglada en la convocatoria de subvenciones: debe asegurarse que estén resueltas antes del inicio del período de ejecución.

Segunda. Aplicación del test de racionalidad.

Aun considerando que se trata de una decisión íntegramente discrecional, a la decisión sobre el momento de convocar en relación con el período de ejecución puede aplicársele el test de racionalidad. En este caso, habría dos elementos a contrastar: el control de la finalidad y el control a través de los principios generales del derecho.

A) El control de la finalidad.

Quizá la exposición razonamiento sea más clarificadora si se examina un caso concreto. Por ejemplo, la convocatoria del País Vasco en 2022:

- El Boletín Oficial del País Vasco publicó el 26 de octubre de 2022 la Orden de 18 de octubre de 2022, del Consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones, en el ejercicio 2022, para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales.
- La finalidad de la convocatoria se expresa explícitamente en: a) el tercer párrafo de la exposición de motivos de la convocatoria, que replica la fórmula del Plan General de subvenciones 2021-2024 del Departamento de Cultura y Política Lingüística (página 21): “obtener una fórmula que facilite el acceso de la sociedad al disfrute de la producción cultural en sus distintas manifestaciones”; b) además, en los objetivos estratégicos generales del Plan indican, entre otras, que finalidad de las convocatorias es la de “reforzar los sistemas para difundir la cultura en la sociedad”.
- El plazo de presentación de solicitudes era de un mes a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación de la Orden (artículo 7), es decir, entre el 27 de octubre y el 27 de noviembre de 2022. Sin embargo, el período de ejecución fue del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, lo que supone que los proyectos subvencionables pudieron

ser realizados en un período de 10 meses antes de que las subvenciones pudiesen ser solicitadas.

- La resolución por la que se concedieron las subvenciones se publicó el día 26 de enero de 2023. Siendo que fue publicada después de haber finalizado el período de ejecución, todos los solicitantes ignoraron su eventual condición de beneficiarios en el momento en que fueron ejecutados.
- Que los proyectos fueron realizados quiere decir que todos los gastos correspondientes fueron pagados por los solicitantes antes de saber su condición de beneficiario. El artículo 5.1 de la convocatoria dice que “se consideran gastos subvencionables aquellos que respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido en esta convocatoria”. El artículo 31.2 LGS: “Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención”.
- A mayor abundamiento, el artículo 5.2 de la convocatoria dice que quedan excluidos de los gastos subvencionables tanto las retribuciones del personal de la entidad promotora (apartado c) como los gastos por trabajos realizados por la persona solicitante de la ayuda (apartado d). Esto quiere decir que la convocatoria ni siquiera abre la posibilidad de amortiguar el riesgo con las retribuciones del personal de la entidad promotora o de la persona solicitante de la ayuda.
- La consecuencia es que los proyectos que solicitaron la subvención el proyecto subvencionado tuvieron que ser realizados a pérdidas. Recuérdese que “el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada” (artículo 19.3 LGS).
- En la Resolución de 16 de enero de 2023, publicada el 26 de enero de 2023, el total de los gastos subvencionados coinciden con el total del crédito destinado a la financiación de la línea de subvención, consignado en el artículo 2.1 de la convocatoria. Esto significa que, al haberse agotado el crédito consignado, hubo proyectos que no recibie-

ron la totalidad de la cantidad solicitada (la posibilidad de que los solicitantes recibiesen el cien por cien de lo solicitado y que haya coincidido con el límite máximo del crédito es estadísticamente tan remota que puede considerarse imposible). Por lo tanto, esas entidades solicitantes o sus representantes sufrieron pérdida patrimonial.

- Algunas preguntas: ¿Hay entidades que no presentaron por sus proyectos en esta convocatoria por las eventuales consecuencias negativas que podría conllevar la no concesión de una subvención? ¿Hay entidades que fueron más cautas en el planteamiento de su proyecto para modular el riesgo que asumían? ¿Alguna entidad que hubiera sufrido pérdida patrimonial se ha desincentivado para continuar en la actividad? ¿Todas estas cuestiones tienen como consecuencia que no se refuercen los sistemas para “difundir la cultura en la sociedad”, tal y como dice el Plan Estratégico?

B) El control por los principios generales del Derecho.

En este ámbito el argumentario presenta gran fuerza y solidez. La extemporaneidad en la convocatoria y resolución de subvenciones atenta de forma clara contra varios principios generales del Derecho, lo que se traduce en la antijuridicidad de la decisión.

Un resumen conclusivo de lo expuesto:

- a) La decisión sobre el momento en el que publicar la convocatoria de una subvención tiene un elemento reglado: ha de permitir que sea resuelta antes del inicio del período de ejecución.
- b) Aun no aceptando este argumento, es decir, de considerarse que la decisión sobre el tiempo en el que se publica la convocatoria de la subvención es plenamente discrecional, ha de poder aplicarse el test de racionalidad.
- c) El test de racionalidad se hace a través del análisis de dos elementos: el control de la finalidad y el control por los principios generales del Derecho.
- d) Bajo el control de finalidad se observa que la decisión de publicar la convocatoria extemporáneamente es incompatible con la finalidad de las líneas de subvenciones, expresadas bien en los planes

estratégicos, bien en las bases reguladoras, bien en las propias convocatorias, explícita o implícitamente.

- e) La extemporaneidad contradice frontalmente varios principios generales del Derecho, en particular y principalmente los de seguridad jurídica y eficacia administrativa. La constatación de ello ocupa el siguiente epígrafe.

4. LA EXTEMPORANEIDAD COMO CAUSA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

4.1. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

4.1.1. *El contexto de seguridad jurídica*

En la base de todo ordenamiento jurídico debe haber una cuestión plenamente asegurada y protegida: el derecho debe dispensar la suficiente estabilidad y garantía a las expectativas sociales, ha de proporcionar un contexto coherente en el que los ciudadanos desarrollen su vida en común, debe dar seguridad a los intercambios e interacciones sociales. El de seguridad jurídica solo es el principio central para dirigirse hacia un ideal de justicia, sino que refuerza el sentido de libertad en una sociedad, es un principio que evoca tranquilidad⁶⁷.

La seguridad jurídica es un principio estructural clave en el funcionamiento de un sistema democrático, destinado a la consecución de certeza de derecho. El legislador democrático no puede esquivar este principio, al contrario, está obligado a adoptar y a adecuar sus decisiones de forma que produzcan una convicción en los individuos a los que se destinan las normas jurídicas.

Además de su valor funcional, el principio de seguridad jurídica presenta también un valor instrumental: sirve de medio para garantizar los

67 Peces-Barba Martínez, G. (1990). La seguridad jurídica desde la filosofía del derecho. *Anuario de Derechos Humanos*, nº 6, 215-229.

derechos fundamentales de libertad, igualdad y dignidad. Sin seguridad jurídica un ciudadano no puede ejercer mínimamente estos derechos, y para comprobarlo, basta con examinar una norma retroactiva: cuando el legislador ordena hoy que el ciudadano “haya hecho” alguna cosa ayer, atribuye a una conducta unos efectos jurídicos que en aquel momento no existían, que no estaban previstas en una norma y, por tanto, que no pudo tener en consideración cuando la realizó.

En caso de que quiebre el principio de seguridad jurídica, y en especial cuando una norma es retroactiva, el legislador viola varios principios a la vez: el principio de legalidad, porque atribuye consecuencias a hechos y sujetos conocidos, rompiendo con las exigencias de generalidad y abstracción de las leyes; el principio de igualdad, porque atribuye la misma consecuencia a ciudadanos que se encuentran en situaciones diferentes; el principio de dignidad, porque al ciudadano se le impide elegir de forma autónoma los efectos jurídicos a los que libremente se quiere someter; y por último el principio de libertad, porque impide al ciudadano elegir, en la medida en que afecta a una conducta ya adoptada que no se puede revertir⁶⁸. La seguridad jurídica es una de las condiciones necesarias para el desarrollo de una autonomía personal, es decir, facilita que la propia persona pueda definir su forma de vida en un contexto de libertad personal y de racionalidad proyectiva. En resumen, la seguridad jurídica permite alcanzar otros fines considerados valiosos: en términos sociales, la consecución de derechos fundamentales, en términos individuales, el desarrollo de la autonomía personal⁶⁹.

Del principio de seguridad jurídica deriva un derecho concreto: el de gozar y de beneficiarse de las dimensiones objetivas del derecho. El TC lo caracteriza como un agregado de otros principios: “es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de

68 Ávila, H. (20104). Seguridad jurídica: una teoría estructural. En P. E. Penagos López, *Seguridad jurídica en el sistema democrático* (págs. 107-132). México D.F.: Tirant lo blanch. Págs. 109-110.

69 Lifante Vidal, I. (2013). Seguridad jurídica y previsibilidad. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 36, 85-105. Pág. 87.

tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”⁷⁰.

En esta misma línea, en la doctrina del TC destacan otros dos factores:

- a) La seguridad jurídica introduce un factor de racionalidad en el ejercicio del poder y, por tanto de la acción administrativa⁷¹.
- b) La racionalidad lleva como consecuencia el rechazo de situaciones de incertidumbre genérica, lo que significa que el legislador debe perseguir la claridad normativa y huir de situaciones objetivamente confusas, de manera que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse⁷².

Este saber a qué atenerse se proyecta sobre tres momentos, el presente, el pasado y el futuro, que coincide con tres cualidades que tiene que pre-

70 Por ejemplo, STC 27/1981, de 20 de junio (ECLI:ES:TC:1981:27). FJ 10.

71 STC 57/2003, de 24 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:57). FJ 4. “Esta garantía tiene como finalidad última la interdicción de la arbitrariedad, ya que mediante ella se introduce un factor de racionalidad en el ejercicio del poder que, paralelamente, potencia el valor de la seguridad jurídica y constituye un instrumento que tiende a garantizar la posibilidad de control”.

72 STC 46/1990, de 15 de marzo (ECLI:ES:TC:1990:46). FJ 4. “Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo”.

STC 150/1990, de 4 de octubre (ECLI:ES:TC:1990:150). FJ 8. “Los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas (...). Una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia”.

sentar el derecho con suficiente seguridad jurídica, el derecho debe ser cognoscible, confiable y calculable⁷³:

- a) Cognoscible: los ciudadanos han de poder acceder al contenido de las normas y, además, éstas han de ser comprensibles. Es la dimensión del presente de la seguridad jurídica, el derecho debe poseer unas cualidades por las que el ciudadano lo considera seguro hoy, es una guía para su comportamiento actual.
- b) Confiable: el derecho debe respetar los actos pasados y suponer un factor de protección para los ciudadanos, de tal suerte que el que actuó conforme a derecho ayer, no se pueda ver sorprendido hoy con un cambio de las consecuencias que llevaba asociado. Es la dimensión que conecta el pasado con el presente.
- c) Calculable: los ciudadanos deben poder anticipar y medir las consecuencias atribuibles a hechos o a actos propios o ajenos, y el tiempo razonable en el que acaecerá la consecuencia prevista (se observa un elemento temporal que lo gradúa: cuanto más largo sea el tiempo en que se puedan hacer previsiones, mayor será el grado de cumplimiento del principio). Es la dimensión que conecta al presente con el futuro.

Conviene aclarar que para alcanzar un grado suficiente de seguridad jurídica han de conjugarse las tres dimensiones, ninguna de ellas puede alcanzarse sin la presencia de las otras dos (por ejemplo, ¿podría el derecho asegurar las expectativas futuras sin ser cognoscible ni confiable?), lo que hace que, como dice la doctrina del TC, al derecho se le aplique la cualidad de razonable y previsible⁷⁴.

El reverso de una situación de seguridad jurídica se produce cuando el derecho no es cognoscible, bien por no estar publicado en el momento de

73 Ávila, H. (2014). Seguridad jurídica: una teoría estructural. En P. E. Penagos López, *Seguridad jurídica en el sistema democrático* (págs. 107-132). México D.F.: Tirant lo blanch. Págs. 108-109.

74 Fuller teorizó sobre 8 exigencias para que el derecho positivo pueda satisfacer el principio de seguridad jurídica: a) generalidad de las normas; b) promulgación; c) irretroactividad; d) claridad; e) coherencia; f) posibilidad de cumplimiento; g) estabilidad; h) congruencia entre lo dispuesto en las leyes y su aplicación. Visto en Zavala Egas, J. (2011). Teoría de la seguridad jurídica. *Iuris dictio*, 12 (14). Págs 220-221.

la realización de la conducta bien por su ininteligibilidad (por ejemplo, fuentes normativas muy numerosas o complejas), cuando el derecho no sea estable o confiable, o, y esto es muy importante para el caso que nos atañe, su falta de previsibilidad, es decir, el agente jurídico no tiene condiciones razonables de prever las consecuencias que serán atribuibles en el futuro a sus actos presentes.

En particular, la racionalidad de una norma ha de expresarse en distintas vertientes, de manera que cumpla todos y cada uno de los siguientes requerimientos⁷⁵:

- a) La racionalidad ha de ser comunicativa: quien emite la norma debe comunicar el mensaje a los destinatarios de forma efectiva.
- b) Ha de ser jurídico-formal: debe insertarse en el sistema jurídico respetando los principios de producción normativa.
- c) Ha de ser pragmática: las conductas de los destinatarios deben ajustarse lo más posible a la finalidad de la norma.
- d) Ha de ser técnica: la finalidad de la norma tiene que ir asociada con los instrumentos y medios adecuados para que pueda desplegar efectos reales.
- e) Ha de ser ética: deben tener una finalidad y justificación estrictamente guiada por el interés general.

La determinación de la seguridad jurídica en un conjunto normativo no opera en código binario o absoluto, sino gradual, se da en mayor o menor medida. Los ordenamientos jurídicos en los que la previsibilidad sea toda o sea cero son diseños teóricos, es decir, en la práctica se pueden aproximar más a uno u otro lado, pero siempre en situaciones intermedias. Los supuestos específicos son indicios que contribuyen a evaluar un ordenamiento jurídico, determinar las actuaciones que afectan al principio con mucha o con poca intensidad.

La seguridad jurídica puede ser objeto de análisis en función de determinados comportamientos que contribuyan a su promoción o que impidan su consecución en un grado aceptable. Son razonamientos escalona-

75 Calsamiglia Blancafort, A. (1989). Justicia, eficiencia y optimización de la legislación. *Documentación Administrativa*, n° 218-219, 113-151. Pág. 119.

dos desde el presente hasta el futuro. Por lo que se refiere a la transición entre presente y futuro:

- a) La seguridad jurídica exige un estado de calculabilidad normativa.
- b) Una norma es calculable cuando a través de ella cualquier ciudadano puede medir las consecuencias de sus actos y sus expectativas jurídicas.
- c) Para que un ciudadano pueda medir las consecuencias de sus actos y prever sus expectativas legítimas hay una condición necesaria previa: que tenga la posibilidad de conocer el contenido de las normas que le afectan.

4.1.2. Aplicación del principio de seguridad jurídica a la extemporaneidad

La seguridad jurídica no depende únicamente de los rasgos formales del derecho, sino que también exige respetar las expectativas razonablemente fundadas de los ciudadanos, que jurídicamente han de ser protegidas. La jurisprudencia española, por ejemplo, ha expresado esta idea desde comienzos de siglo XX al afirmar que el cumplimiento de las medidas reglamentarias no es suficiente para acreditar diligencia en los casos en que se reclame responsabilidad de la Administración⁷⁶.

Un derecho será tanto más previsible cuantas más cuestiones permita calcular hacia el futuro. Por lo tanto, un grado elevado de seguridad jurídica dependerá de que se puedan prever o conocer con precisión qué conductas son prohibidas, obligatorias o permitidas según el derecho, las consecuencias jurídicas que van asociadas a ellas y las condiciones para que se produzcan⁷⁷. Este esquema es aplicable a todas las actividades administrativas, también a la de fomento.

En el caso de la extemporaneidad es palmario que la actividad administrativa no responde a los parámetros de seguridad jurídica mínimamente exigibles. La convocatoria y la resolución se hacen públicas des-

76 Papayannis, D. M. (2021). Razonabilidad e incertidumbre en los estándares de diligencia. *Isonomía*, nº 55, 61-83. Pág. 65.

77 Lifante Vidal, I. (2013). Seguridad jurídica y previsibilidad. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 36, 85-105. Pág. 95.

pués del inicio del período de ejecución, y en la inmensa mayoría de los casos estudiados, después de la ejecución de los proyectos a los que se destina. En consecuencia, los costes son asumidos por las entidades sin la certeza de que vayan a ser financiados, lo cual produce una incertidumbre insuperable que va en detrimento del interés general que está detrás de cualquier convocatoria: desincentiva la realización de proyectos susceptibles de ser subvencionados y pone en riesgo severo a las entidades que tienen que llevarlo a cabo y al patrimonio personal de sus representantes.

Que las resoluciones se produzcan después del inicio del período de ejecución resquebraja la misma base de la seguridad jurídica, hace que el derecho no sea cognoscible ni calculable:

- a) No es cognoscible, porque la convocatoria no está publicada en el momento en que los proyectos pueden ser ejecutados y se ejecutan efectivamente, con lo cual no puede ser una guía para modular el comportamiento actual de los eventuales solicitantes.
- b) No es calculable porque los eventuales solicitantes no pueden medir las consecuencias de la ejecución de un proyecto que potencialmente pueda ser subvencionado.

La extemporaneidad es causa de vulneración de varios de los principios asociados al de seguridad jurídica:

- a) Vulnera el principio de legalidad: las convocatorias extemporáneas atribuyen consecuencias jurídicas a proyectos ya ejecutados, a hechos acaecidos en el pasado llevados a cabo por personas (físicas o jurídicas) concretas y conocidas, lo cual, en ciertos casos, podría quebrar la exigencia de la abstracción de las normas.
- b) Vulnera el principio de igualdad: como puede observarse en el estudio del contexto, es una situación relativamente común que en el momento de la publicación de la resolución de las subvenciones haya unos proyectos ejecutados y otros no, con lo cual hay una misma atribución de consecuencias a entidades que se encuentran en situaciones diferentes. Esta vulneración es especialmente evidente en el caso estudiado, porque dentro del período de ejecución hay entidades que pueden solicitar la subvención sin haber ejecutado el

proyecto, y otros que formalizarán la solicitud con el proyecto ya ejecutado (necesariamente lo harán si la resolución se dicta después la finalización del período de ejecución).

- c) Vulnera la autonomía personal: dentro de un esquema tan disfuncional como el de la extemporaneidad, y con un grado de incertidumbre como el descrito, es evidente que no se dan las condiciones para que las personas racionalmente puedan proyectar opciones vitales que contribuyan a definir su forma de vida a tenor de las expectativas jurídicas que pudieran presentar.

4.2. LA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

4.2.1. *El principio de eficacia*

El principio de eficacia presenta tal importancia entre la doctrina que incluso hay autores que lo incorporan a su concepto de derecho administrativo⁷⁸. La CE lo recoge principalmente en el artículo 103.1: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. La propia Constitución ofrece, además, algunas manifestaciones concretas del principio: los poderes públicos deberán promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de personas y grupos sean reales y efectivas (artículo 9.2); la tutela judicial, que deberá ser efectiva (artículo 24.1); los poderes públicos han de promover las condiciones para que la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural sea efectiva (artículo 48); los procedimientos eficaces para la protección de la seguridad y la salud (artículo 51.1); la promoción eficaz de la participación de los interesados en la

78 Por ejemplo, Martín Mateo, R. (1994). El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total. *Revista de administración pública*, nº 134, 728. Pág. 22.

empresa (artículo 129.1); la realización efectiva del principio de solidaridad en el equilibrio interterritorial (artículo 138.1).

El TC contribuye a delimitarlo conceptual y estructuralmente:

- a) El principio de eficacia se dirige a asegurar el cumplimiento real y efectivo de los principios y valores consagrados en la constitución⁷⁹.
- b) Aunque doctrinalmente está perfectamente definido, es un concepto amplio que puede permitir opciones regulatorias distintas, por lo tanto, su determinación concreta corresponde al legislador⁸⁰.
- c) El principio es un deber jurídico del sector público en su conjunto, de todos y cada uno de sus órganos, de sus organismos y de cualquiera de las formas en que se pueda personificar.
- d) El principio en cualquier caso alcanza también a la organización de la Administración, a su régimen jurídico de la actuación y a todas las Administraciones como sistema⁸¹.

79 STC 178/1989, de 2 de noviembre (FJ 3): “Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 1.1, que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas Administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente”.

80 STC 22/1984, de 17 de febrero (FJ 4): “Significa ello —el reconocimiento del principio— una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto a aquellas normas, medios o instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia”.

STC 178/1989, de 2 de noviembre (FJ5): “La libertad de conformación del legislador en lo que respecta al régimen de incompatibilidades —en el que está implicado, según el propio Tribunal, el principio de eficacia— de los empleados públicos es, por lo demás, muy amplia, de modo que, siempre que aquél respete los principios que se derivan de la Constitución, puede optar por muy variadas soluciones, que irán, en función de criterios exclusivamente políticos, de un modelo muy estricto a otro más laxo, dependiendo de cuál sea la orientación de la mayoría parlamentaria que sustente la Ley en cuestión (*vid.* SsTC 86/1982, 28/1983, 76/1983, 6/1985, 108/1986 y 134/1987)”.

81 Al respecto de esto último, la STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2): “la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les corresponden”.

El principio de eficacia se vincula a los principios y objetivos del Estado Social, en tanto en cuanto que la legitimación de un Estado no se justifica únicamente de un punto de vista democrático, sino también del modo en el que puede alcanzar los objetivos que dan solución a las necesidades sociales. Las necesidades sociales se corresponden con deberes jurídicos que, presididos por la vinculación positiva al principio de legalidad, afloran cuando se aísla lo pretendido por el derecho y se determinan los medios y actividades idóneos para hacerlo cumplir.

El núcleo del principio alude a la efectiva consecución de objetivos de interés general prefijados, con lo cual puede haber diversos tipos de eficacia en función tanto de la naturaleza de los objetivos como de las formas de la consecución de éstos. Pero aun habiendo múltiples situaciones para las que se presente más de una solución jurídica, la óptima será aquella en que los referidos intereses generales puedan tenerse por objetivamente satisfechos⁸².

En la actividad de prestación, la Administración instituye derechos colectivos que no se definen por el agente que los realiza, sino por el conjunto de metas a alcanzar respecto de las cuales el Estado pretende obtener determinados resultados, en cuya consecución suele haber interdependencia entre el Estado y la sociedad. En esta lógica, los destinatarios de esos derechos podrían reclamar su obtención y garantía⁸³.

4.2.2. El principio de eficiencia

El principio de eficiencia incorpora un factor adicional al de eficacia, la perspectiva de que la disposición de los medios que se despliegan es la óptima para alcanzar los objetivos. Sin embargo, aunque pudiera entenderse como una categoría del de eficacia, el principio de eficiencia posee una carga jurídica propia: no trata únicamente de la calidad del servicio prestado (esta circunstancia restringiría su influencia al servicio público en sentido estricto) y va más allá de la vertiente economicista, aunque es cierto que lo eco-

82 Parejo Alfonso, L. (1989). La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 15-65. Pág. 19.

83 Ortega Álvarez, L. I. (1994). El reto dogmático del principio de eficacia. *Revista de Administración Pública*, nº 133, 716. Pág. 14.

nómico tiene un peso importante en su determinación. El principio es, pues, enteramente jurídico derivado de un mandato constitucional, que impone unos estándares ideales de actuación, un deber ser que, de no ser cumplido, podría conllevar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Si bien el de eficiencia podría ser un principio impreciso si se considera de forma abstracta, esa circunstancia no le quita funcionalidad. En este sentido, hay varios elementos para delimitar su contenido desde el punto de vista jurídico⁸⁴:

- a) Ejercitar la potestad administrativa jurídicamente atribuida con eficiencia se transforma en un compromiso con la materialización de los principios en el terreno real, de los hechos. Con lo cual, la actuación de la Administración ha de estar caracterizada por su⁸⁵:
 - Celeridad: cumplimiento de las atribuciones dentro de un plazo razonable, aunque no esté determinado por la ley, sin dilaciones indebidas, de modo que no haya perjuicios para los destinatarios.
 - Presteza: actuación ágil, simple y objetiva, sin formalidades excesivas que puedan conducir a la paralización de la actividad administrativa, con el consecuente perjuicio para los destinatarios.
 - Economicidad: utilización óptima de los medios y recursos que están a disposición de la administración para el alcance de los objetivos.
 - Productividad: actuación conducente a la producción de resultados reales.
- b) Actuar de modo que concrete fielmente la finalidad material subyacente a la norma jurídica a la que la administración está sometida.

84 Wunder Hachem, D., & Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n° 39, 131-167. Págs. 137-151.

85 Wunder & Gabardo caracterizan al comportamiento ineficiente de la Administración como: “i) *omiso*, por incumplir un deber de actuar establecido para la administración pública; ii) *moroso*, por no respetar el deber de celeridad; iii) *formalista de modo exacerbado*, por obstaculizar una actuación ágil y fluida, enmarcada por la simplicidad y la objetividad; iv) *perdulario*, por ignorar el deber de optimización de los recursos para el alcance de los mejores resultados; v) *improductivo*, por violar el deber de realización de los objetivos previstos por la ley para la obtención efectiva del interés público”. (Cursivas en el original). *Ibidem*, pág. 139.

Es decir, para que sea eficiente toda acción administrativa debe estar orientada a la concreción material y efectiva de la finalidad puesta por la ley.

- c) Tomar las decisiones más adecuadas para el alcance óptimo de los objetivos propuestos por el derecho positivo. La eficiencia supone la plena realización del interés público, para lo cual no basta actuar regularmente sobre los caminos de la ley y en la dirección de la finalidad subyacente a la norma, es necesario poner los medios idóneos para alcanzar el punto óptimo en la actuación administrativa, lo cual supone que, si entre varias posibilidades administrativas hay una que reduce la discrecionalidad administrativa, la elección de esa opción es un deber jurídico.
- d) Conferir la máxima importancia a los mandatos que el ordenamiento jurídico impone a la Administración. Una actuación eficiente deriva no solo del cumplimiento estricto de los objetivos de la norma objeto de aplicación, sino también los de los demás principios y reglas del derecho contenidos en un contexto jurídico más amplio⁸⁶. Ejemplos claros que resuenan en el caso planteado son los principios de publicidad o el de seguridad jurídica.
- e) Actuar siempre de acuerdo con los derechos fundamentales y con los demás principios y reglas que orientan a la actividad administrativa. Es lógico, hasta obvio: en nombre de la eficiencia no pueden sacrificarse otros principios del régimen jurídico administrativo, en particular aquellos que definen derechos fundamentales, por ejemplo, no se puede horadar el principio de legalidad en nombre de una actuación administrativa eficiente.

86 Como dice la STC 178/1989, de 2 de noviembre: “Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 1.1, que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente”.

4.2.3. Eficacia y eficiencia en la actividad de fomento

La LGS dice en su artículo 8.3 LGS que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los principios de: “b) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante, y c) eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

En el ámbito de fomento, la comprobación del cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia comienza con un doble cuestionamiento:

- a) Primero, si la actividad de fomento, y en concreto la técnica subvencional, es idónea para alcanzar los objetivos propuestos.
- b) Segundo, si la configuración de las normas en las que se establecen las bases reguladoras y las convocatorias son válidas para el cumplimiento de los fines propuestos, lo que supone la evaluación del impacto normativo.

La evaluación del impacto normativo, en general, ha de realizarse antes y después de la disposición: antes de la norma, ha de proyectarse sobre lo que racionalmente puede acarrear en el futuro; después de ella, analizar cuál es la reacción efectiva del comportamiento de sus destinatarios, sus consecuencias y efectos económicos⁸⁷. La calidad de una norma no se evalúa únicamente en términos técnicos, sino que ha de hacerse de un modo más amplio, conjugando la calidad material y estableciendo un juicio global sobre si todos los elementos que intervienen, también el momento en el que es publicada en relación con el período de ejecución, son eficaces y eficientes para la consecución de sus objetivos. Aplicado lo dicho a una subvención habrá que considerar, primero, si su estructura, los tiempos de convocatoria y resolución, y los incentivos que se plantean son suficientes y proporcionados para que los privados acometan los proyectos que se consideran de interés general; segundo, si lo efectivamente publicado ha tenido los efectos buscados.

De este modo, los conceptos de eficacia y eficiencia son un factor cualificado a la hora de examinar si las normas persiguen objetivos justos,

87 Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 47, 85-108. Pág. 98.

pero, además, su intermediación puede llegar a determinar si consiguen el resultado requerido. Como señala Calsamiglia, “lo importante de una ley no es sólo lo que pretende, sino lo que consigue. La ley no sólo debe tener un valor simbólico”⁸⁸. El derecho no puede reducirse a buenas intenciones, es necesario medir si se cumple, si alcanza lo que pretende y si los medios dispuestos son óptimos o al menos suficientes para ello, en la medida en que si una norma no consigue su objetivo lo más probable que esté mal diseñada. Al final, la evaluación del impacto de una norma contribuye a aumentar acción responsable de los poderes públicos.

Los objetivos finales de una disposición, más allá de la retórica, representan la guía para comprobar si se cumplen o no, lo cual requiere, como es lógico, un esfuerzo de sistematización para comprobar y medir el grado de cumplimiento de los programas de las políticas públicas⁸⁹. Como dice Mercado Pacheco “hoy parece existir un consenso casi unánime en subrayar que no solo es importante lo que dicen las leyes sino lo que consiguen, que es necesario conocer si el comportamiento de sus destinatarios se acomoda o no a sus previsiones, cuáles son sus consecuencias y efectos, y cuál es el coste de la consecución de sus objetivos”⁹⁰.

Lo descrito tiene una fuerte presencia en la actividad de fomento, en la que hay que examinar si el marco jurídico logra la producción de riqueza social. La evaluación de la eficacia y la eficiencia de las subvenciones constituye una prioridad ineludible en un Estado Social, una técnica clave en la actividad de fomento para responder a una pregunta tan sencilla como crucial: ¿funcionó correctamente?⁹¹.

88 Calsamiglia Blancafort, A. (1989). Justicia, eficiencia y optimización de la legislación. *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 113-151. Pág. 145

89 Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 47, 85-108. Pág. 102.

90 Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 47, 85-108. Pág. 86.

91 Vida Fernández, J. (2023). Disparar con pólvora del rey: el problema de la evaluación de la eficiencia de las subvenciones y ayudas públicas. En E. Gamero Casado, & L. Alarcón Sotomayor, *20 años de la ley general de subvenciones* (págs. 471-480). Sevilla: INAP Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 473.

4.2.4. Antes de la norma: análisis proyectivo

En el caso de la extemporaneidad la pregunta preliminar, ¿es la actividad de fomento idónea para alcanzar objetivos de interés general en el ámbito de la cultura?, es un rotundamente afirmativa, por las razones expuestas en el Capítulo III de este estudio.

El análisis proyectivo busca dar respuesta a estas preguntas: ¿cuáles son los objetivos de interés general que impulsan a las convocatorias de las subvenciones? ¿La extemporaneidad dificulta, obstaculiza o impide el cumplimiento efectivo y real de esos objetivos? El análisis se realiza en tres pasos: i) la determinación de los objetivos de las subvenciones a través de planes estratégicos, bases reguladoras y las propias convocatorias; ii) Extracción de datos e información; iii) contraste entre objetivos y datos.

A continuación se aborda el análisis a través de un caso concreto (cualquier otro de los expuestos podría servir), las convocatorias de ayudas a la música, la lírica y la danza del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música entre los años 2021 y 2023⁹².

- a) Objetivos de las subvenciones según el Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023 del Ministerio de Cultura y Deporte⁹³:
- Línea estratégica 1, objetivo 2: fomentar el enriquecimiento de la creación y la oferta cultural.
 - Línea estratégica 2, objetivo 1: promover la profesionalización del sector cultural y creativo.
 - Línea estratégica 3, objetivos 1 y 2: reforzar las empresas privadas y apoyar a las instituciones sin ánimo de lucro de los diferentes sectores de la cultura para promover una amplia y variada programación cultural.
 - Línea estratégica 4, objetivo 1: fomentar la cooperación cultural internacional.

92 <https://www.cultura.gob.es/serviciosalciudadano/catalogo/becasayudasysubvenciones/ayudasysubvenciones/artesescenicas/musicadanza.html>

93 <https://www.cultura.gob.es/destacados/planestrategicosubvenciones20212023.html>

- b) Datos sobre las convocatorias y resoluciones de las subvenciones.
- En el año 2021 la convocatoria se produjo el 01/05/2021 y la resolución el 26/11/2021, 329 días después del inicio del período de ejecución.
 - En el año 2022 la convocatoria se produjo el 18/03/2022 y la resolución el 16/09/2022, 258 días después del inicio del período de ejecución.
 - En el año 2023 la convocatoria se produjo el 02/03/2023 y la resolución el 07/08/2023, 218 días después del inicio del período de ejecución.
- c) Contraste entre los objetivos y los datos. Los objetivos del Plan Estratégico son incompatibles con las consecuencias que produce la extemporaneidad para los proyectos subvencionados: en ciertos casos es directamente imposible que se cumplan y en el resto su grado de consecución estará muy por debajo de lo que racionalmente podría considerarse suficiente, habida cuenta de que:
- Las entidades ponen en marcha sus proyectos de forma extraordinariamente precaria, en la gran mayoría de los casos se ejecutan sin conocer si serán o no beneficiarios de la subvención.
 - Al poner en riesgo el patrimonio de la entidad y los patrimonios personales de sus representantes, es natural que se desincentive la puesta en marcha de proyectos.
 - Las entidades han de ser muy cautas en la ejecución de sus proyectos, con lo que se cercena la posibilidad de crecimiento, de afrontar acciones que requieran una mayor solidez estructural.
 - Por lo tanto, las subvenciones estudiadas no están fomentando el enriquecimiento de la oferta cultural (línea estratégica 1, objetivo 2); no están promoviendo la profesionalización dentro del sector (línea estratégica 2, objetivo 1); no refuerzan a las empresas privadas o entidades sin ánimo de lucro, ni amplían la programación cultural (Línea estratégica 3, objetivos 1 y 2); y, con esa debilidad y ese riesgo patrimonial, no se puede fomentar la cooperación cultural internacional.

4.2.5. *Después de la norma: análisis retrospectivo*

El objetivo de las convocatorias de subvenciones, como de cualquier actividad de fomento, es estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas, por entender que en ello concurre un interés público. ¿Ha servido el entramado las subvenciones estudiadas para este propósito?

Este epígrafe pone el foco en las consecuencias que han tenido las convocatorias en sentido práctico, real, a través de cuatro preguntas:

- a) ¿Las líneas de subvención, tal y como están configuradas, están consiguiendo que los privados pongan en marcha los proyectos o actividades de interés general?
- b) ¿Alcanzaron los objetivos propuestos?
- c) ¿Qué implicaciones tuvieron para los eventuales solicitantes?
- d) ¿Los incentivos fueron suficientes?
- e) ¿Cómo influyó la extemporaneidad?

El análisis se realiza a través de una convocatoria concreta, la Resolución del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, por la que se conceden ayudas a la danza, la lírica y la música en 2022, convocadas por Resolución de 16 de marzo de 2022. En concreto, mediante la exposición de 5 modalidades que forman parte de la convocatoria:

A) Modalidad A2. Programas de apoyo a entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal para la realización de actividades de danza.

Posibles beneficiarios:

- Asociaciones, federaciones, confederaciones y fundaciones de ámbito estatal, que carezcan de ánimo de lucro.
- Aquellas de ámbito autonómico que tengan acuerdos con otras entidades análogas de otras Comunidades Autónomas, para llevar a cabo los proyectos de danza objeto de solicitud de la ayuda, que contribuyan al conocimiento e intercambio de las manifestaciones artísticas generadas en distintos puntos del territorio español.

El objeto de esta línea es el desarrollo de actividades de danza con proyección nacional o internacional que no estén recogidas en otra más específica (por ejemplo, festivales o residencias).

Las cifras son las siguientes:

- Número de beneficiarios: 20.
- No hubo ninguna solicitud desestimada.
- Número de solicitudes denegadas: 9.

B) Modalidad A3. Programas de apoyo a festivales, muestras, certámenes y congresos de danza.

Posibles beneficiarios: Administraciones y cualquier tipo de entidad privada, con o sin ánimo de lucro que organicen festivales, muestras, certámenes y congresos de danza, de ámbito, relevancia o difusión nacional o internacional, y con una antigüedad mínima de 5 años.

Los eventos no tienen por qué ser exclusivamente de danza, pueden ser multidisciplinares (si bien en ese caso la cantidad que otorgue la subvención se destina a la porción dedicada a la danza). Pueden incluir cualquier rama o modalidad de danza: danza contemporánea, danza clásica, danzas folclóricas, danzas urbanas, etc. Por tanto, el espectro de posibles solicitantes es amplio.

Las cifras son las siguientes:

- Número de beneficiarios: 41.
- Número de solicitudes desestimadas: 1.
- Número de solicitudes denegadas: 9.

C) Modalidad A4. Programas de apoyo a espacios escénicos y musicales con programaciones coreográficas estables.

Posibles beneficiarios: Espacios musicales y escénicos de titularidad privada con programaciones coreográficas estables. El espacio musical o escénico no tiene por qué estar dedicado en exclusiva a la programación de la danza, por lo tanto se amplía el espectro de solicitantes potenciales.

Las cifras son las siguientes:

- Número de beneficiarios: 19.
- No hubo ninguna solicitud desestimada.
- Número de solicitudes denegadas: 2.

D) Modalidad A5. Programas de apoyo a circuitos de danza organizados por redes de espacios escénicos y musicales, festivales y certámenes.

Posibles beneficiarios: circuitos organizados por redes de espacios escénicos y musicales, festivales y certámenes en los que participen un mínimo de 6 de, al menos, 3 Comunidades Autónomas.

Las cifras son las siguientes:

- Número de beneficiarios: 1.
- No hubo ninguna solicitud desestimada.
- No hubo ninguna solicitud denegada.

E) Modalidad A6. Programas de apoyo a residencias artísticas de danza en el territorio nacional.

Los posibles beneficiarios son empresas privadas o corporaciones locales y gestoras de espacios escénicos, con el objeto de ejecutar un proyecto de residencia o laboratorio de creación.

Las cifras son las siguientes:

- Número de beneficiarios: 4.
- Número de solicitudes desestimadas: 1.
- Número de solicitudes denegadas: 8.

Las cifras reflejan que la convocatoria no alcanza el umbral mínimo de eficacia. A pesar de que España es un país de un tamaño estimable, económicamente desarrollado, con un patrimonio coreográfico extraordinariamente abundante y diverso, y de que existen razones en cada una de las modalidades hubiera un elevado número de solicitantes, la Resolución presenta datos muy exiguos:

- a) En la Modalidad A6, residencias, hay únicamente 4 entidades beneficiarias, todas ellas entidades privadas, no hay ninguna entidad local⁹⁴.
- b) Hay un único beneficiario de la Modalidad A5.

94 Lo cual puede contrastarse con el número total en España, por ejemplo, solo municipios ya se pueden contar 8.132. Dato del registro de entidades locales del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>

- c) En la Modalidad A4, programaciones estables en teatros y espacios musicales hay 19 beneficiarios. Por contrastarlo con un dato, solo la Red de Teatros Alternativos tiene 58 socios.
- d) En la Modalidad A3, festivales, muestras, certámenes y congresos de danza hay 51 solicitudes (41 beneficiarios, 1 desestimada, 9 denegadas). Según datos del Informe sobre artes escénicas en España en 2018, de la Academia de las Artes Escénicas de España elevaba a 354 el número de festivales de danza en el año 2017⁹⁵.

En general, puede afirmarse sin reserva que si a través de la actividad de fomento la Administración trata de incentivar que los privados realicen actividades y pongan en marcha proyectos de interés general, no lo consigue en un grado mínimamente aceptable. Los datos revelan que la Administración concede muy poco estímulo para acometerlos, es más, la amenaza de un daño patrimonial severo es un factor desincentivador. Por tanto, es palmaria la ineficacia de la medida desplegada para conseguir ese objetivo. Es razonable inferir que la extemporaneidad juega un papel importante.

95 Academia de las Artes Escénicas de España. (2018). *Informe sobre las artes escénicas en España, su financiación y situación laboral*.

5. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

5.1. CONCEPTO

El derecho a una buena administración, recogido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)⁹⁶, se dictó fundamentalmente por la necesidad planteada en el seno de la Unión de disponer de un instrumento cualificado para el control de la discrecionalidad.

El precepto menciona cinco aspectos, pero no es un listado cerrado (dice “en particular”), lo que lo convierte en un precepto de configuración abierta. Estos cinco aspectos son:

- a) Tratamiento imparcial⁹⁷ y equitativo.
- b) La Administración debe actuar en un plazo razonable.

96 “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, *el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”

97 Una aplicación jurisdiccional de la imparcialidad se observa en el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2002, en el caso C-232/02 P(R), Comisión de las Comunidades Europeas contra *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* (ECLI:EU:C:2002:601), en el que se dice: “es evidente que la Comisión debe actuar de modo imparcial respecto a todos los interesados en un procedimiento de investigación formal. La obligación de no discriminación entre los interesados que la Comisión ha de respetar es reflejo del derecho a una buena administración que forma parte de los principios generales del Estado de Derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros (véase por analogía la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de enero de 2002 [Max.mobi/Comisión], T54/99 [Rec. p. 11313], apartado 48). En este aspecto debe observarse que el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza, confirma que toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”.

- c) Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información que contengan los expedientes que le afecten, y ha de poder conocer las decisiones, su alcance y las razones por las que se adoptaron.
- d) En este mismo sentido, los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados y a expresar su postura en este tipo de decisiones.
- f) La obligación de motivación de las decisiones de la Administración.

Aunque sus contornos sean difusos, lo que dificulta una aplicación consistente, la del artículo 41 CDFUE es una declaración plenamente jurídica porque, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la Carta tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. De esta forma, los ciudadanos tienen derecho a que las instituciones de la UE traten sus asuntos según los principios de la buena administración. En junio de 2012, el Defensor del Pueblo Europeo publicó el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, un intento de codificación de las implicaciones del derecho a la buena administración concretada en una síntesis de las normas éticas a las que debe atenerse la función pública de la UE (compromiso, integridad, objetividad, respeto y transparencia), con las que se busca mejorar la calidad de la administración y reducir la posibilidad de que las facultades discrecionales se utilicen de forma arbitraria. A pesar de que el Código no tiene pleno contenido jurídico y de que, en principio, solo es aplicable directamente a las instituciones y funcionarios de la Unión Europea, ha servido de inspiración para algunos textos similares en los Estados miembros de la UE, en países candidatos y en terceros países. En general, el Código contiene los principios de buena conducta administrativa aplicables a todas las relaciones de las instituciones y administraciones de la UE con el público, salvo disposiciones específicas (artículo 3.1)⁹⁸.

98 Al lo largo de su articulado se recogen diferentes modelos de conducta. Destacadamente: Los funcionarios de la UE deberán garantizar el principio de igualdad de trato, es decir, tratará a los ciudadanos que se encuentren en la misma situación de forma similar, y en particular, evitará discriminaciones por nacionalidad, sexo, origen social, creencias o cualquier otro tipo de etiqueta (artículo 4). El funcionariado garantizará que las medidas adoptadas mantengan una proporción con los objetivos que se persiguen (artículo 6), evitará el abuso de poder (artículo 7) y actuará con imparcialidad e independencia (artículo 8). La acción administrativa será objetiva, los funcionarios deberán tener en cuenta los factores relevantes con una graduación de su importancia en su decisión (artículo 9), lo cual implica

Fue la jurisprudencia de la UE (del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia) la que perfiló el concepto, desde la consideración de que el derecho a una buena administración forma parte de una tradición constitucional común en los Estados miembros. Lo hizo a partir de controversias jurídicas reales, surgidas desde los casos que se plantearon, desde los cuales diseñó un modelo cuyo centro de gravedad está en el hecho de que la Administración debe actuar conforme a Derecho en los planos procedimental y material. En relación con lo formal, asentó la protección de los ciudadanos en los procesos de los que pudieran derivarse decisiones desfavorables, con las garantías propias del derecho de la audiencia y de la necesidad de motivación de esos actos. En el plano sustantivo lo liga a las garantías de igualdad de trato y no discriminación, a la transparencia y al acceso a la información⁹⁹. En octubre de 2021 los tribunales europeos habían dictado 1489 sentencias que trataban el tema de la buena administración¹⁰⁰, la mayoría anteriores a la publicación del artículo 41 CDFUE.

5.2. CARACTERÍSTICAS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Rodríguez-Arana¹⁰¹ caracteriza a la buena administración por los siguientes rasgos: centralidad de la persona, apertura a la realidad, metodología de entendimiento, fomento de la participación, modernización tecnológica al servicio del ciudadano, vinculación ética y sensibilidad social.

que toda decisión potencialmente aversiva contra los intereses de personas deberá estar suficientemente motivada, sin la posibilidad de adoptar decisiones basadas en motivos breves, vagos o que no contengan un razonamiento individual (artículo 18).

99 Carrillo Donaire, J. A. (2010). Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo? *La Ley*. Pág. 2.

100 Ponce Solé, J. (2023). El derecho a una buena Administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, nº 221, 163-182. Pág. 169, nota al pie 12.

101 Rodríguez-Arana, J. (2013). *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos*. Un modelo global de Administración. Oleiros: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública. Págs. 24-47.

Una breve referencia a cada uno de ellos:

- a) Centralidad de la persona. En un contexto democrático las personas no son meros receptores de bienes y servicios de los poderes públicos, sino que deben ser sujetos activos, han de tener un papel relevante en la determinación del interés general y en la evaluación de la acción administrativa.
- b) Apertura a la realidad. La realidad es poliédrica y mutable, y la Administración en su actuación debe tener presentes diferentes factores de cada situación, no puede actuar de forma mecánica y unilateral sin observar lo que les sucede a las personas. La Administración debe estar abierta a los acontecimientos que se observan en la vida social.
- c) Metodología del entendimiento. La buena administración se dirige a poner en el centro de su actividad a la persona, su dignidad, el libre desarrollo de la personalidad. Desde esta perspectiva, es sencillo colegir que esos principios deben guiarla para la protección de sus derechos fundamentales y la mejora de sus condiciones de vida. De ello se deriva, a su vez, la concepción dialogante con la que debe conducirse la Administración, ha de hacerse entender y justificar la razonabilidad de sus acciones.
- e) Vinculación ética. La Administración ha de conducirse de forma equilibrada, es decir, no puede atender únicamente a las necesidades de un sector poblacional, por mayoritario que sea, sino las de todas las personas, sin excluir a nadie.
- f) Innovación y sociedad del conocimiento. Las nuevas tecnologías digitales son herramientas de trabajo destacadas en la tarea de garantizar los derechos fundamentales de las personas. En especial, las tecnologías de la información contribuyen en buena medida a aumentar las posibilidades de que los ciudadanos accedan a información pública o de participar en el diseño de políticas públicas.
- g) Sensibilidad social. Conectada con la centralidad de la persona, la sensibilidad social se dirige a facilitar la convivencia colectiva en clave de solidaridad, a prestar servicios reales a la ciudadanía para mejorar la calidad de vida de las personas y a profundizar en el libre desarrollo de la personalidad.

En general, los rasgos de una buena administración confluyen en una manera de gestionar lo público caracterizada por la equidad, la objetividad y los plazos razonables¹⁰².

5.3. EL SIGNIFICADO PARA LOS CIUDADANOS. EL CONTROL DE LA MALA ADMINISTRACIÓN

Que el derecho a una buena Administración se caracterice por una manera de administrar equitativa, objetiva y en plazos razonables conlleva que toda actuación administrativa ha de estar alineada con una larga serie de principios: juridicidad, promoción de las condiciones reales para la libertad e igualdad de las personas, racionalidad, igualdad de trato, eficacia, publicidad de las normas, seguridad jurídica, coherencia, buena fe, confianza legítima, responsabilidad, celeridad, transparencia, ética, entre otros¹⁰³.

El concepto tuvo y tiene gran resonancia, probablemente por la insatisfacción de la doctrina académica por el funcionamiento de la Administración en relación con los ciudadanos, porque consideran que en numerosas ocasiones sigue la línea de una tradición autoritaria que no se termina de corregir, que suele minusvalorar la posición de los administrados. Es comprensible el entusiasmo que ha generado el concepto entre quienes reclaman un mayor control de la discrecionalidad administrativa y la protección de los ciudadanos que se relacionan con la Administración. Sin embargo, desde la otra orilla, la del sector público, se ha recibido con escepticismo, incluso con cierta hostilidad, por la sensación de que, una vez más, el trato que se dispensa a la Administración es injusto: se pone el foco en las deficiencias del funcionamiento, de la que se dice que actúa, sigue actuando, de modo perdulario. Dicho lo cual, y entendiendo esta postura, ciertas deficiencias existen, no pueden ser ignoradas. Además, existen zonas de sombra en determinadas actuaciones de la Administración para las que es muy difícil, cuando no imposible,

102 Garrido Mayol, V. (2020). El principio de buena Administración y la gobernanza en la contratación pública. *Estudios de Deusto*, nº 68/2, 115-140. Pág. 118.

103 RodríguezArana, J. (2013). *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración*. Oleiros: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública. Págs. 98-102.

ejercitar un control real y efectivo por medio de los instrumentos jurídicos más clásicos.

Además, el concepto transmite la idea de mejora continua, de perfeccionamiento de lo público, lo cual no significa agresión, recuerda simplemente que la función de la Administración es servir (artículo 103.1 CE), y que ese mandato implica hacerlo de la mejor manera posible. El hecho de aumentar las fórmulas de control de la actividad administrativa y, si es posible, a través de un derecho exigible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, significará avanzar en la reducción de las posibilidades de que la Administración ejerza potestades discrecionales que afecten negativamente a los ciudadanos o al interés general, o, más allá, habilitar una manera más de prevenir la arbitrariedad.

El concepto es atractivo, es natural que haya atraído las miradas de la doctrina y la jurisprudencia, dicho lo cual, ¿esta adhesión es solo emocional o tiene base científica? ¿Es operativamente posible instituir un derecho como este, de contornos difusos?¹⁰⁴ Si es un derecho no puede ser un concepto ético, sino plenamente jurídico. Y si se considera que es un derecho subjetivo, o aspira a serlo, su aplicación debe ser susceptible de estar presente en sede jurisdiccional, alegado dentro de una demanda o recurso para que el tribunal pueda apoyarse en él a la hora de dictar una sentencia.

Aquí surge la gran dificultad. Para superar la condición de principio general e instalarse en la de derecho subjetivo, es necesario delimitar los límites bajo los cuales puede activarse, y la impresión que existe con el concepto es que es una especie de masa informe que puede desparramarse en una u otra dirección en función de las circunstancias, lo que tiene como consecuencia que el derecho deja de ser previsible y, por tanto, quiebra la seguridad jurídica.

La aspiración es que la buena administración se convierta en un derecho fundamental y, por tanto, subjetivo, a pesar de que sus contornos son genéricos, indefinidos e inciertos. Genéricos porque unifica derechos ya existentes pero dispersos en el ordenamiento jurídico; indefinidos por su valor como referencia, en el que se observan conceptos jurídicos indeterminados; e in-

104 Gómez Díaz, A. B. (2024). ¿Para qué sirve la buena Administración? Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista de Administración Pública*, nº 223, 181-214. Pág. 184.

ciertos porque los textos que lo recogen a veces difieren entre sí¹⁰⁵. Ante estas dificultades, para que el derecho a una buena administración tenga eficacia como derecho subjetivo se necesita una especificación adicional, porque, como establece la jurisprudencia consolidada en el ámbito europeo “el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos”¹⁰⁶. Un derecho subjetivo lleva consigo un poder sobre una persona jurídicamente obligada en la dirección de lo prescrito por una norma jurídica, y en este caso se observa que aunque la normativa lo considere como tal, la introducción en un procedimiento no es sencilla, en no pocas veces necesita la compañía de otro derecho fundamental que lo concrete¹⁰⁷.

Aun siendo un derecho de concepto abierto, de límites difusos, la formulación del derecho a la buena Administración impone unos parámetros de control de la discrecionalidad, con una obligación para la Administración derivada del derecho positivo de diligencia y cuidado en la ponderación de todos los elementos relevantes en una toma de decisión¹⁰⁸. En el reverso, la mala administración, por tanto, vendría a ser toda conducta activa o pasiva de la Administración que no satisfaga las exigencias constitucionales y legales, jurídicas en general. Hasta ahí, bien, el problema es que muchas veces son conductas que soportan el control formal de legalidad, pero que resultan injustas. Este conjunto de situaciones, por no encajar en un sistema ordinario de control, no solo causan indefensión, sino también resultan socialmente perniciosas porque ponen en riesgo principios tan esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho como son la igualdad, la seguridad jurídica o la eficacia.

105 Carrillo Donaire, J. A. (2010). Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo? *La Ley*. Pág. 10.

106 Por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de octubre de 2006, Tillack vs. Comisión, asunto T-193/2004 (ECLI:EU:T:2006:292).

107 Tomás Mallén, B. (2004). *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 42.

108 Linazasoro Espinoza, I., & Cornejo Martínez, C. (2020). El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno. *Revista de derecho público*, n° 93, 49-63. Pág. 76.

El concepto no descansa exclusivamente en el cumplimiento de lo prescrito en las normas que la habilitan. Las decisiones han de ser legales, faltaría más, pero parte de esa legalidad incluye no solo el cumplimiento estricto del derecho positivo, sino también que sean de calidad, adecuadas, racionales, eficaces, eficientes, coordinadas¹⁰⁹. Para la determinación de los casos mala administración en no pocas situaciones es necesaria la intervención de otras disciplinas científicas que demuestren que las potestades no se ejercieron conforme a los principios mínimos de diligencia o racionalidad.

Con más o menos acierto en su formulación, con más o menos dificultades en su implementación, las intenciones que impulsaron la existencia de un derecho autónomo a una buena administración son claras:

- a) Establecer un método adicional de control para los casos en los que, por la razón que fuera, no es posible obtener tutela judicial efectiva por otra vía.
- b) Dar carta de naturaleza cualificada a la diligencia y al cuidado que debe tener la Administración en sus decisiones, en particular por los efectos que provocan en las personas y en el interés general.
- c) Recordar que, en ocasiones, una actividad administrativa eficaz debe ir más allá del cumplimiento estricto del derecho positivo.

Al margen de ello, la buena administración presenta conexión con un tipo de control diferente al jurisdiccional, el que pueda ejercer el Defensor del Pueblo (*Ombudsman*).

5.4. LA RECEPCIÓN DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

El listado de manifestaciones concretas de la buena Administración no supone ninguna novedad en el derecho español, todas ellas se encuentran en el derecho positivo. Es decir, no está reconocido como enunciado en la CE o en las Leyes 39 y 40 de 2015, aunque es un hecho sin excesiva im-

109 Ponce Solé, J. (2008). El control judicial del Procedimiento Administrativo y la garantía del derecho a una buena Administración. *Derecho Administrativo*, 77-94. Pág. 80.

portancia, porque todo lo que propone el artículo 41 CDFUE ya existe, puede reconocerse en el articulado de la CE, como anticipó la jurisprudencia europea: artículo 9.3, principio de la interdicción de la arbitrariedad; 31.2, principios de economía y eficiencia; y 103.1, principios de objetividad, coordinación y eficacia.

En cambio, sí lo recogen expresamente, y de forma generalizada, los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2005. Primeramente lo hicieron el valenciano (artículo 9.2¹¹⁰) y catalán (artículo 30, “Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración”¹¹¹), y siguieron su estela el de Baleares (artículo 14, “Derechos en relación con las Administraciones Públicas”¹¹²), Andalucía (artículo 31, “Buena

110 “Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de La Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad. Asimismo, los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada”.

111 “1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.

2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.

3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores”.

112 “1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento de las Illes Balears regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Illes Balears.

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las Administraciones públicas de las Illes Balears traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, así como a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad.

3. Los ciudadanos de las Illes Balears tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

4. En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantizará la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita.

5. Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones, así como de su derecho a ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las Administraciones públicas de las Illes Balears de acuerdo con la legislación del Estado y las leyes del Parlamento”.

Administración”¹¹³), y Castilla y León (artículo 12, “Derecho a una buena Administración”¹¹⁴)¹¹⁵, con algunas variaciones, todas presentan redacciones próximas al artículo 41 CDFUE¹¹⁶.

113 “Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación ser proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, Órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”.

114 “La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:

- a) a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.
- b) b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.
- c) c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.
- d) d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.
- e) e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.
- f) f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.

115 El Estatuto de Autonomía de Aragón lo recoge en el artículo 16, titulado “derechos en relación con los servicios públicos”, de forma implícita pero muy próxima a su contenido dogmático:

- 1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad.
- 2. Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados.
- 3. Todas las personas tienen derecho a la protección de sus datos personales contenidos en las bases de datos de las Administraciones Públicas y empresas públicas aragonesas y las empresas privadas que trabajen o colaboren con ellas. igualmente, tendrán derecho a acceder a los mismos, a su examen y a obtener su corrección y cancelación”.

116 La STC 247/2007, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TC:2007:247), en el caso de la Comunidad Valenciana se rebajó un poco la euforia al no darle plena condición de derecho subjetivo, y calificarlo como principio rector de la política social y económica, cuestión que abordará más tarde la jurisprudencia del TS.

La jurisprudencia española recoge ampliamente al derecho a una buena Administración, que ha sido objeto de utilización creciente. Estas son algunas de las sentencias relevantes:

- a) STS de 3 de noviembre de 2015¹¹⁷: “Los principios de transparencia y buena administración exigen de las autoridades administrativas que motiven sus decisiones y que acrediten que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la actuación administrativa, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente”.
- b) STS 665/2017, de 17 de abril¹¹⁸: “le era exigible a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, por así exigirle el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente” (FJ 3º).
- c) STS 1909/2017, de 5 de diciembre¹¹⁹: “A la Administración, y claro está, a los órganos económico administrativos conformadores de aquella, le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivada de su actuación, por así exigirle el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco

117 ECLI:ES:TS:2015:4627

118 ECLI:ES:TS:2017:1503

119 ECLI:ES:TS:2017:4499

de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa, sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”. En el párrafo siguiente se refiere a las demoras: “resulta procedente dejar apuntado que, en atención a las circunstancias de cada caso, bajo el prisma de los anteriores principios, la dilación no razonable y desproporcionada en la remisión del expediente para ejecución de la resolución estimatoria del órgano económico administrativo no puede resultar jurídicamente neutral, sino que deberá extraerse las consecuencias jurídicas derivadas” (FJ 4º).

d) STS 196/2019, de 19 de febrero¹²⁰, que declara que la buena Administración ya se encontraba tácticamente recogida en la CE: “Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizados, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y mandata a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto” (FJ 6º). Retenga el lector estas últimas referencias: deberes de cuidado y diligencia, y evitación del enriquecimiento injusto.

e) STS 1853/2019, de 18 de diciembre¹²¹: “del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera

120 ECLI:ES:TS:2019:579

121 ECLI:ES:TS:2019:4115

fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa, sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable” (FJ 9º).

f) STS 1309/2020, de 15 de octubre¹²²: “Es sabido que el principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106), ha sido positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42), constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y -como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones- no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos” (FJ 3º). Y añade en otro punto del mismo FJ: “Las exigencias del principio de buena administración al que antes hemos hecho referencia y del principio de buena fe que debe presidir las relaciones entra la Administración y los ciudadanos abonan, además, una interpretación que acentúe la diligencia en el actuar administrativo y también la deferencia y el respeto con los que las autoridades y empleados públicos deben tratar a los ciudadanos (artículo 13 de la actual Ley del Procedimiento Administrativo Común)”.

g) STS 1312/2021, de 4 de noviembre¹²³: “Como se desprende de lo dicho por el Tribunal Supremo el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos dis-

122 ECLI:ES:TS:2020:3279

123 ECLI:ES:TS:2021:4117

tinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, -aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración-, sino de forma expresa y categórica en el art. 41 de la CEDH)” (FJ 2º).

Se observa con claridad que la jurisprudencia española aplica de un modo naturalizado el derecho a una buena Administración. Del trazado jurisprudencial expuesto se desprende que:

- a) Hay abundancia de decisiones judiciales en España que mencionan el derecho a una buena administración y echan mano del artículo 41 CDFUE.
- b) Aunque en principio el derecho solo sería aplicable a decisiones tomadas por las autoridades de los Estados miembros en aplicación del derecho de la UE, los tribunales españoles lo mencionan igualmente, bajo la consideración de que está implícitamente recogido en la CE.
- c) Con relativa frecuencia las sentencias que aplican el derecho lo hacen para anular decisiones administrativas, por lo que se colige que de él derivan obligaciones jurídicas para la Administración.
- d) Los tribunales españoles no aplican el derecho a una buena administración únicamente a casos en los que concurra falta de motivación en las resoluciones o de audiencia a los interesados, sino también ante la falta de diligencia y cuidado en la toma de las decisiones, y la ponderación de todos los hechos y circunstancias relevantes.
- e) La buena administración está reconocida como derecho en la jurisprudencia más reciente del TS. En esta línea, presentaría tres ver-

tientes: un derecho subjetivo, un principio general del derecho y un valor jurídico informador del ordenamiento¹²⁴.

- f) El cumplimiento estricto de lo establecido en el derecho positivo no excluye necesariamente la infracción del derecho a una buena administración.
- g) Entre otros, hay dos deberes indiscutibles de la Administración en el marco de este derecho: la diligencia y la actividad temporánea.

Sea como fuere, sea derecho o principio, esté o no enunciado expresamente en los textos jurídicos del derecho interno, la buena Administración: i) está positivada en el derecho de la UE; ii) todos los aspectos que relata están recogidos en la CE y en la legislación; iii) la jurisprudencia del TS lo aplica de una forma recurrente; iv) añade un factor cualificado de diligencia y cuidado en la relación de la Administración con los ciudadanos; v) este cuidado implica poner en el centro a las personas, que se tenga en cuenta cómo les afecta la actuación administrativa, fundamental y principalmente cuando ejerce potestades discrecionales.

5.5. LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL CASO DE LA EXTEMPORANEIDAD

Algo que introduce el concepto de buena administración, puede que la única novedad de cierta entidad, es un criterio interpretativo cualificado que contribuye a matizar el deber de diligencia: enfatiza el cuidado que debe poner la Administración en el ejercicio de sus potestades, en especial cuando son discrecionales, en los efectos que puede provocar en las personas. Aun estando por aclarar si el de buena administración es un derecho subjetivo o un principio, lo que es indudable es que es un elemento para la interpretación de supuestos concretos, en el sentido de que contribuye a deter-

124 Ponce Solé, J. (2023). El derecho a una buena Administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, nº 221, 163-182. Pág. 172.

minar si la Administración ha puesto cuidado en sus decisiones, como manifestamente sucede en el caso que se presenta en esta investigación.

Las decisiones administrativas deben tomarse en función de las necesidades públicas de las personas, y no por los intereses burocráticos o tecnocráticos de las Administraciones Públicas¹²⁵. Y esto es justo lo que sucede en el caso de la extemporaneidad, en los que la Administración da la espalda a las consecuencias potencialmente graves para los solicitantes y se muestra indiferente ante el evidente deterioro de los objetivos que persiguen las líneas de subvención; en estos casos la Administración se conduce por conveniencia burocrática.

Una resolución o actuación extemporánea no solo puede perder sentido práctico o incluso llegar al punto en que no sirva para nada, muy serio de por sí, sino que, además, en ciertos casos perderá la característica de razonabilidad que pudiera tener y provocará resultados dañosos para las personas. La falta de racionalidad en la actuación administrativa es evidente.

Asimismo, es diáfana la falta de equidad. Cuando la resolución se publica, unos proyectos han sido ejecutados y otros no, se ponen en el mismo lugar y se da el mismo tratamiento jurídico a supuestos de hecho diferentes. Las Administraciones convocan líneas cuando algunos de los proyectos han sido ejecutados (o, como mínimo, pueden haberlo sido) y otros están pendientes de ejecución. Y, lo que es incluso más relevante, se resuelven usualmente cuando algunos o todos los proyectos han sido ejecutados. Esto quiere decir que dentro de una misma convocatoria puede haber solicitantes en situaciones diversas: unos con proyectos realizados y otros por realizar. Los datos revelan que sucede en todas las convocatorias estudiadas en la serie histórica, en la medida en que la resolución llegó después del inicio del período de ejecución, con algunas excepciones aún más anómalas, los supuestos en los que la resolución llegó después de haber finalizado el período de ejecución: en ellos todos los solicitantes tuvieron noticia de su condición de beneficiario cuando el proyecto ya había sido realizado.

125 Rodríguez-Arana, J. (2013). *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración*. Oleiros: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 19.

Recuérdese que el problema proviene de una regulación deficiente que menoscaba la eficacia y contribuye a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones. Pero no solo eso, sino que es uno de los modos que pueden abrir una grieta por la que penetren comportamientos irregulares¹²⁶.

¿En los casos de extemporaneidad las Administraciones están actuando de forma no racional, de manera impulsiva o mecánica? ¿Ponen atención a las personas, se preocupan por las consecuencias potenciales que pueden conllevar esas decisiones? ¿Están ponderando todos los hechos, datos, circunstancias que se dan en estos casos? ¿Hacen una evaluación prospectiva? La respuesta a estas preguntas es tan evidente que no es necesario mayor comentario.

Como ha quedado acreditado, los solicitantes de este tipo de subvenciones asumen un riesgo elevado, que puede tener como consecuencia la pérdida de los patrimonios de las entidades y de sus gestores. ¿Sería lógico pensar que los solicitantes desplegasen estrategias de compensación para minimizar ese impacto negativo? ¿Podría ser que los solicitantes buscasen algún tipo de indicio para reducir el gradiente de incertidumbre? ¿Uno de esos indicios podría consistir en buscar confirmación verbal de los técnicos o de los cargos políticos responsables del área? ¿De darse este tipo de reuniones, su mera existencia iría en contra de los objetivos de este tipo de convocatorias, empezando por el estímulo de la concurrencia? ¿Es lógico pensar que los valores que debe tener un proyecto para ser subvencionado (calidad, sostenibilidad, buena gestión,...) pueden sustituirse por otros que nada tienen que ver con los objetivos de las convocatorias (tolerancia al riesgo, aguante personal de los gestores,...)? ¿Este esquema crea situaciones de desequilibrio entre la parte otorgante y los solicitantes? ¿Podría decirse que este tipo de situaciones no son las idóneas para las actividades o proyectos y para el interés general que está detrás? ¿Qué papel podría desempeñar el derecho, empezando por la misma convocatoria, para evitar estas potenciales consecuencias?.

126 Ponce Solé, J. (2021). Buen gobierno y derecho a una buena administración desde una perspectiva de calidad normativa. A propósito del libro de la profesora Maria De Benedetto, *Corruption from a Regulatory Perspective*. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 24, 377-401.

EL CONTROL DE LA EXTEMPORANEIDAD

1. EL CONTROL JURISDICCIONAL

1.1. INTRODUCCIÓN

Una vez planteadas las consecuencias de la extemporaneidad, examinado el contenido jurídico del problema y determinada su antijuridicidad, toca plantearse si hay alguna fórmula que permita revertir la situación y encauzar la actividad administrativa hacia unas prácticas que transcurran dentro de los límites de la racionalidad. Quien ostenta la potestad natural para hacerlo es la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las posibles fórmulas para activar un control jurisdiccional sobre la extemporaneidad son dos: nulidad de la convocatoria y responsabilidad patrimonial de la Administración. La nulidad se examina en este mismo epígrafe, la posibilidad de solicitar responsabilidad patrimonial de la Administración, en el Capítulo VI.

La solicitud de la nulidad de la convocatoria puede realizarse al amparo de dos argumentos, ya expuestos: según el primero, la convocatoria sería inválida por no reunir los requisitos de una subvención según la LGS (ausencia de carga modal); el segundo toma por objeto las decisiones discrecionales tomadas dentro del procedimiento de convocatoria de la subvención.

1.2. INVALIDEZ POR CARECER DE UNO DE LOS REQUISITOS PARA SER CONSIDERADA SUBVENCIÓN

Desde Jordana de Pozas, la doctrina administrativa coincide en que una subvención constituye una manifestación de la actividad de fomento, que se caracteriza por la concesión de estímulos a los particulares para que

lleven a cabo determinados comportamientos considerados de interés general, a cuya consecución el beneficiario queda vinculado¹²⁷. La exposición de motivos de la LGS se coloca en la misma línea: “Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general”.

Así, en una subvención los beneficiarios reciben una cantidad de dinero a fondo perdido y sin contraprestación, pero tienen una carga modal, han de alcanzar un determinado objetivo, realizar una actividad, ejecutar un proyecto o adoptar un comportamiento. Una vez cumplan con la carga modal, han de acreditarlo en fase de justificación.

El propio TC aísla el concepto de subvención o, en sus propias palabras, subvención en sentido estricto, y lo coloca dentro de la actividad de fomento de la Administración para distinguirlo de otras fórmulas más o menos aledañas, por ejemplo, en la STC 13/1992, de 6 de febrero¹²⁸: “Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquéllas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas «subvenciones-dotación» frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiamente o en una aceptación muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo”¹²⁹.

Vale, bien, no cabe duda de que a nivel dogmático, refrendado incluso por el TC, la técnica subvencional se sitúa dentro de la actividad de fomento, se dirige a la concesión de estímulos para que los particulares, los agentes de la sociedad civil, realicen actividades de interés general y este

127 Pascual García, J. (2016). *Régimen jurídico de las Subvenciones Públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. Pág. 40.

128 ECLI:ES:TC:1992:13

129 García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo II*. Cizur Menor: Aranzadi. Pág. 475.

“para” indica que lo que tienen que realizar han de ponerlo en marcha en el futuro, pero ¿entonces cómo se explica que el artículo 2.1.b LGS diga que la entrega dineraria está sujeta al cumplimiento de esa carga modal, ya realizada o por realizar? ¿No es esto incompatible con lo que se está diciendo, que la subvención siempre es para una actividad en el futuro? Hay varias explicaciones posibles a esta inclusión, una, que haya sido un simple desliz del legislador, que olvidó o no tuvo en cuenta la naturaleza jurídica de una subvención; otra, una técnica legislativa deficiente, que provoca unos problemas terribles a los destinatarios de la norma; y, otra, que haya intentado integrar en la misma definición diferentes figuras jurídicas reguladas por la norma, algunas dentro y otras fuera de la actividad de fomento, y que, al meterlas con calzador, la cosa haya salido mal y provoca más confusión que claridad. Fácilmente podrían ser todas estas causas a un tiempo, vamos a darle un poco de perspectiva al problema y analizar la cuestión con mayor profundidad, recordando la interpretación del precepto realizada en el Capítulo IV de este estudio.

A nivel dogmático una subvención es siempre una donación modal, es decir, un traspaso de dinero con una carga jurídica, el cumplimiento de una obligación jurídica por parte del beneficiario. Esta es la descripción general. Sin embargo, la LGS se aplica a otras dos situaciones que no se corresponden con esta descripción o, por decirlo de forma más clara, no son subvenciones en sentido técnico: los premios y las ayudas. Para que les sea aplicable la regulación, la LGS tiene que adaptar determinadas disposiciones, porque de otra manera no sería posible acomodarlos. En este sentido hay que interpretar la mención “ya realizados”, hay que considerar que se refiere a aquellas actividades con las que las Administraciones ensalzan, reconocen o promueven logros de interés general, actividades ya realizadas, esto es, los premios. En estos, el beneficiario o premiado también tiene que haber alcanzado en el pasado un objetivo, realizado una actividad, ejecutado un proyecto o adoptado un comportamiento. Sucede que en estos casos lo que faculta al otorgamiento del premio ha de ser alegado en el momento de la solicitud, porque ya ha sucedido cuando se dicta la resolución. La anomalía a nivel conceptual es que se conceda una subvención para un proyecto que ya se ha realizado.

La LGS se aplica a tres tipos de negocios jurídicos, con el común denominador de que se produce un traspaso dinerario de la Administración:

- a) Subvención (o subvención en sentido estricto, o subvención *ex ante*), en las que hay un objetivo a alcanzar, o una actividad, proyecto o comportamiento a desarrollar en el futuro.
- b) Premio (a veces conocido, impropriamente, como premio-subvención), en los que ese objetivo ya ha sido alcanzado, o la actividad, proyecto o comportamiento ya ha sido realizado.
- c) Ayuda (o, también impropriamente, subvención *ex post* o subvención-ayuda), en los que no hay objetivo, ni actividad, proyecto o comportamiento, sino una circunstancia o situación.

La distinción entre la subvención y las otras dos figuras es muy clara:

a) Con respecto al premio:

- En la subvención la carga modal aún no está cumplida, sí en el premio. Dicho gráficamente, la subvención se concede *para* hacer algo, no *por* haberlo hecho, como sucede en el premio.
- En el premio el cumplimiento del objetivo ha de alegarse, y normalmente acreditarse, en el momento de la solicitud; en la subvención, una vez se entre en el período de justificación, en todo caso después de que la resolución haya sido dictada.
- En la subvención hay un período de ejecución, no así en el premio, carece de él porque el elemento que da lugar a su concesión ya existe en la realidad.
- En el caso del premio no se aplican todas las disposiciones de la LGS, sino solo las que son compatibles con su naturaleza jurídica.

b) Con respecto a la ayuda:

- En la subvención, la carga modal puede incluir un objetivo, un proyecto o un comportamiento. La ayuda no consiste en ninguna de estas cosas, sino que se trata de una situación.
- En la ayuda, el solicitante ha de acreditar o alegar que se encuentra en esa situación y se suele efectuar en el momento de solicitarla. No así en la subvención.
- En la ayuda es dudoso que exista siquiera carga modal, porque el solicitante no tiene que hacer nada, ni siquiera tiene que haberlo hecho, sino que ha de encontrarse en la circunstancia que habilita su concesión.

- La ayuda no se encuentra dentro de la actividad de fomento, porque en realidad no estimula ningún comportamiento, sino que se trata de un complemento de renta para cubrir diversas situaciones de necesidad.

El problema de la distinción entre la subvención y las otras dos fórmulas que regula la LGS estriba en que una aplicación descuidada de la norma confunde diferentes técnicas, toma elementos de una o de otra, lo que da lugar a convocatorias irregulares.

En conclusión, habida cuenta de que la subvención tiene como característica definitoria la existencia de una carga modal, un objetivo a alcanzar en el futuro, las convocatorias aquejadas por la patología de la extemporaneidad, es decir, resueltas después del inicio del período de ejecución presentan un vicio que daría lugar a su nulidad, presente o potencial.

1.3. INVALIDEZ A LA LUZ DE LAS DECISIONES DISCRECIONALES

Felizmente superada una concepción sustancialista, la doctrina, en especial García de Enterría & Fernández¹³⁰, destacan que el procedimiento administrativo no es ni “un acto de naturaleza compleja —la resolución—, en el que vendrían a fundirse, perdiendo su propia identidad, todos los anteriores a él, ni tampoco consiste en un mero agregado de actos heterogéneos por su origen y por su contenido, carentes de toda relación estructural entre sí. Se trata, más bien, de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único a cuya consecución coadyuvan”. En este sentido, los actos que componen un procedimiento administrativo, en este caso una línea de subvención, pueden ser analizados por separado y, además, ha de hacerse a la luz de las finalidades que persigue.

El examen de validez de la convocatoria puede hacerse por vía del análisis del ejercicio de las potestades discrecionales que están engarzadas

130 García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo II*. Cizur Menor: Aranzadi.

en el procedimiento. En el caso que aquí concierne, se trata de las decisiones sobre el momento en que la convocatoria es publicada y de la determinación del período de ejecución. Ojo, antes de continuar conviene aclarar, y esto es importante, que la decisión discrecional no es la del momento en que se publica la convocatoria aisladamente, sino en relación al período de ejecución. Son dos elementos los que integran la decisión, no uno.

El examen se puede abordar desde dos puntos de vista:

A) El primero cuestiona si la decisión sobre el momento en que se convoca una subvención en relación con el período de ejecución es enteramente discrecional o no, es decir, se pregunta si hay algún elemento reglado dentro de ella.

Si tenemos en cuenta la correcta interpretación de la LGS y la naturaleza jurídica de la técnica subvencional, reservada para realización de actividades o ejecución de proyectos en el futuro, la decisión sobre el momento en el que se convoca conectado con su período de ejecución no puede ser enteramente discrecional. Es decir, la convocatoria debe publicarse en un momento que asegure que la resolución se dicta antes del inicio del período de ejecución.

Aplicando este esquema, adolecerá de vicio de nulidad la convocatoria que no asegure que la resolución se dictará antes del inicio del período de ejecución. Por supuesto, lo será cuando la propia convocatoria se publique después del inicio del período de ejecución, pero también cuando se constate que el tiempo fue insuficiente para que estuviese resuelta en el momento oportuno.

B) El segundo aplica un test de racionalidad sobre la decisión.

La discrecionalidad de la Administración no es ilimitada, sino que ha de situarse dentro de unos parámetros que puedan calificarse como razonables. Para comprobar que es así, a una decisión se le puede aplicar un test de racionalidad mediante el cual se la contrasta con ciertos elementos, en el caso que aquí ocupa, son dos:

a) El control por la finalidad, en la que se determina si la decisión está alineada con los objetivos que la norma pretende alcanzar. Es necesario contrastar si cada decisión sobre el momento en que se

publica cada convocatoria en relación con el periodo de ejecución se alinea con las finalidades contenidas en los planes estratégicos, en las bases reguladoras o en la propia convocatoria. Explicado a través de un ejemplo, quedó patente que no ocurre en el caso de la extemporaneidad.

b) El control por los principios generales del Derecho. Como quedó demostrado en la parte del análisis jurídico, en el comportamiento descrito se vulneran principalmente los principios de:

- Seguridad jurídica: el derecho deja de ser cognoscible, confiable y calculable.
- Igualdad: se produce la misma consecuencia jurídica a situaciones diferentes (proyectos ejecutados o sin ejecutar en el momento en que se dicta la resolución).
- Eficacia: impide que se alcancen plenamente los objetivos generales de cualquier actividad de fomento, estimular a que los privados pongan en marcha actividades consideradas de interés general, el riesgo patrimonial es un serio freno e impedimento para que otros potenciales agentes se sumen a la concurrencia competitiva. Además, hay que tener en cuenta que las evaluaciones de las convocatorias indican que el grado de cumplimiento de sus propios objetivos es muy bajo.
- Eficiencia: la extemporaneidad tiene consecuencias sobre la rentabilidad de la inversión pública, la eficiencia sería mayor si la publicación de las convocatorias en relación con sus periodos de ejecución se produjese en tiempos razonables.

1.4. LAS DIFICULTADES PARA ARTICULAR UN CONTROL JURISDICCIONAL SOBRE LA EXTEMPORANEIDAD

Para lograr corregir la patología de la extemporaneidad, en el análisis jurídico se desplegó un argumentario que va desde un modo dogmáticamente responsable de interpretar la LGS, hasta un examen de la conducta que racionalmente exige el derecho (o principio) a una buena administración, pasando por la vulneración de principios generales del Derecho esenciales

en un Estado democrático (seguridad jurídica, eficacia...) o por el control de la discrecionalidad administrativa. El siguiente paso es cómo llevar al terreno de los hechos lo expuesto y demostrado.

El control de la jurisdicción contencioso-administrativa es la opción preferente en el plano ideal, no solo porque la revisión de la situación la haría quien en principio debe hacerla, sino también porque sería una medida definitiva: una sentencia desfavorable implicaría indefectiblemente un cambio en las prácticas administrativas. Sin embargo, en la práctica, en el suelo de la realidad:

- a) Se provocaría un problema grave: una declaración de nulidad de una convocatoria podría causar daños patrimoniales a otros solicitantes cuyo alcance es difícil de anticipar.
- b) No serviría necesariamente para forzar un cambio de las prácticas administrativas, de hecho, podría tener el efecto contrario. Esto quiere decir que incluso una resolución favorable no asegura la consecución del objetivo planteado.

2. EL CONTROL POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

2.1. EL DIFÍCIL O IMPOSIBLE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA EXTEMPORANEIDAD

La mala administración, el funcionamiento anormal de los servicios públicos, está absolutamente acreditada a lo largo de esta investigación, un comportamiento negligente y carente del mínimo cuidado a las circunstancias relevantes en este tipo de decisiones, que pone a los eventuales solicitantes en una situación de gran riesgo patrimonial y que sin duda no contribuye en nada a la mejora de los proyectos financiados a través de las subvenciones. En el análisis jurídico se ofreció y desarrolló una interpretación de la LGS congruente con la dogmática jurídica que podría reconducir estas prácticas a la racionalidad.

El epígrafe anterior expuso las posibles vías para ejercitar un control judicial, ninguna de las fórmulas es plenamente satisfactoria. A la

vista de que el control jurisdiccional no es una solución segura, parece aconsejable alcanzar el objetivo de revertir una situación manifestamente injusta encomendándose al órgano encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión y denuncia de la actividad anormal de las Administraciones en los que el control judicial no produzca resultados reparadores o que sea directamente imposible.

2.2. RESUMEN DEL ANÁLISIS JURÍDICO

La petición al Defensor del Pueblo se dirige a revertir situaciones injustas que se producen desde hace años sin consecuencia alguna, es decir, a solicitar que actúe en el ámbito de sus competencias en orden a reconducir un funcionamiento anormal que produce riesgos inasumibles para las personas a las que se dirigen las convocatorias, que es nociva para la propia técnica subvencional y para la actividad de fomento y que horada el interés general.

Esta petición no se hace en el vacío, hay sólidas razones para considerar que la extemporaneidad es una grave patología jurídica. Todas ellas se exponen en extenso en el capítulo dedicado al análisis jurídico, al que se remite al lector. A continuación, se hace un breve recordatorio para refrescar el problema y vincularlo con las competencias del Defensor del Pueblo.

2.2.1. *La errónea interpretación jurídica de la LGS*

La LGS se aplica a tres supuestos diferentes, que se corresponden con tres técnicas jurídicas:

- a) Las subvenciones: se trata básicamente de una donación modal, la Administración da un dinero a una persona para que alcance un objetivo, realice una actividad, ejecute un proyecto o adopte un comportamiento que revista interés general.

- b) Los premios de contenido económico: la Administración reconoce el interés general de una actividad, proyecto o comportamiento a través de un traspaso dinerario. Es decir, retribuye a la persona por haber hecho algo, no para hacerlo.
- c) Las ayudas: la Administración proporciona medios económicos a una persona para compensar un daño patrimonial sobrevenido o una situación de necesidad. No hay objetivos, actividades, proyectos o comportamientos a adoptar, sino situaciones o circunstancias acontecidas en el pasado o en el presente. Por no haber, es más que dudoso que haya carga modal, razón por la cual no se las puede incluir dentro de la actividad de fomento.

Pues bien, dentro de este esquema la LGS incluye una referencia que, por confusa, resulta extraordinariamente desafortunada desde el punto de vista técnico-jurídico, que parecería que pudiera dar cobertura a convocatorias afectadas por la patología de la extemporaneidad. Sin embargo, una correcta interpretación, coherente con la dogmática jurídica y con la interpretación sistemática de la LGS, revela que no es así.

La naturaleza jurídica de una subvención no admite que la convocatoria se abra para objetivos, actividades, proyectos o comportamientos que ya se han alcanzado, realizado, ejecutado o adoptado en el pasado, o que pudieran haberlo hecho. Por otra parte, un examen sistemático del articulado de la LGS evidencia que no concibe la extemporaneidad.

Así las cosas, la explicación sobre la inclusión de la referencia “ya realizados” del artículo 2.1.b LGS es que se refiere a los premios, no a las subvenciones, a las que se le aplica el subsiguiente “por desarrollar”. En consecuencia, las Administraciones que presentan este comportamiento, en realidad todas las analizadas, tanto las Comunidades Autónomas como el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, se estarían comportando no solo de modo injusto, sino también ilegal, porque no hay cobertura jurídica que justifique las prácticas expuestas.

2.2.2. El examen de las potestades

La legalidad del comportamiento administrativo puede examinarse desde otro ángulo, el de las potestades administrativas que se activan en los supuestos estudiados.

El control de las decisiones discrecionales en la actividad subvencional puede realizarse desde dos puntos de vista. El primero se pregunta si hay algún elemento reglado dentro de la decisión; el segundo, si fuese una decisión enteramente discrecional, si pasa convincentemente el test de racionalidad.

El problema examinado consiste, recordemos, en que las resoluciones de las convocatorias de subvenciones llegan después del inicio del período de ejecución, en la gran mayoría de los casos después de que los proyectos se hayan ejecutado.

Una vez aislado el problema, el planteamiento se puede formular así: ¿es enteramente discrecional la decisión sobre el período de ejecución de la convocatoria cuando es previsible o seguro que la resolución va a llegar después de su inicio y en numerosos casos después de la ejecución del proyecto?

El razonamiento jurídico constata que en la naturaleza jurídica de una subvención va ínsito que el traspaso dinerario se hace para alcanzar un objetivo en el futuro, no por haberlo alcanzado. Por esta razón, hay que concluir que la decisión sobre la fijación del período de ejecución no es una decisión enteramente discrecional, sino que tiene una parte reglada: ha de articularse de tal modo que la resolución se produzca necesariamente antes del inicio, es decir, antes de que las actividades o los proyectos hayan sido ejecutados o pudieran haberlo sido.

Este argumento resulta tan contundente como respetuoso con la naturaleza jurídica de la técnica subvencional. Ahora bien, de no ser aceptado, podría activarse otro control sobre las potestades discrecionales, el test de racionalidad. Por una parte, el control de la finalidad demuestra que los objetivos de las convocatorias, de las bases reguladoras y de los planes estratégicos no son compatibles con la decisión de que la resolución llegue después de que la actividad se hubiera realizado. Además, esa decisión se muestra claramente antijurídica a través del control por los principios generales del derecho, que se desarrolla a continuación.

2.2.3. La vulneración de principios generales del Derecho

2.2.3.1. Vulneración del principio de seguridad jurídica

La extemporaneidad produce en los eventuales solicitantes de las subvenciones situaciones de riesgo, en caso de que el presupuesto de su actividad o proyecto se confeccione incluyendo fondos que pudieran venir de una convocatoria aquejada de extemporaneidad. Para convertirse en beneficiarios, los solicitantes no tienen más alternativa que realizar una actividad a pérdidas, porque el traspaso dinerario solo puede cubrir los costes de la actividad subvencionada. Muy lejos de presentar una seguridad jurídica adecuada, en el caso de la extemporaneidad el derecho deja de ser cognoscible pero, además, muy importante en el caso de la actividad de fomento, deja de ser calculable, es decir, los privados no pueden descansar en el derecho para valorar y medir las consecuencias futuras de sus actos.

Una vez que la convocatoria se publica en un momento en el que no se garantiza que la resolución llegue antes del inicio del período de ejecución, merma el grado de seguridad jurídica, porque los solicitantes no pueden saber a qué atenerse.

En el caso de la extemporaneidad la vulneración del principio de seguridad jurídica afecta a otros principios asociados de importancia capital en el buen funcionamiento de un Estado democrático: los principios de legalidad o de igualdad, por ejemplo, también se vulneran en el supuesto estudiado.

2.2.3.2. Vulneración de los principios de eficacia y eficiencia

Íntimamente conectados entre sí, pero con carga jurídica diferenciada, los principios de eficacia y eficiencia se vulneran igualmente en los supuestos de extemporaneidad. El de eficacia, porque no se alcanzan los objetivos que proponen en las convocatorias, las bases reguladoras y los planes estratégicos. Segundo, los medios dispuestos para hacerlo se despilfarran cuando esta patología está presente, es decir, el coste de los objetivos es muchísimo mayor que cuando no lo está.

La evaluación realizada a través de los análisis proyectivos, antes de la norma, y retrospectivos, después de ella, revelan que los principios de eficacia y eficiencia no están siendo considerados.

2.2.4. El derecho a una buena administración

El derecho a una buena administración no solo es un contenedor en el que se depositan otros derechos derivados de principios generales del derecho preexistentes y bien conocidos, sino que introduce una interpretación cualificada en cuanto a la diligencia o el cuidado de los efectos que las decisiones administrativas provocan en las personas. En el caso de la extemporaneidad la mala administración es evidente: la negligencia, la falta de cuidado en cuanto a las consecuencias que tienen esos comportamientos para los administrados, la inequidad y, ya visto con anterioridad, la vulneración de principios generales del Derecho, en general, la falta de racionalidad, son motivos que la dejan patente.

2.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La solicitud de apertura de investigación tiene origen en las disposiciones de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP).

La solicitud la realiza la Asociación Festivales en Red. Según el artículo 9.1 LODP, “el Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo ciento tres, uno, de la Constitución, y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título primero”.

La Asociación solicita la investigación por un interés legítimo, como directamente afectada por las prácticas de las Administraciones Públicas en España, al abrigo del artículo 10.1 LODP: “Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del

sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder público”.

Tanto el trámite como los plazos respetan lo contenido en el artículo 15.1 LODP: “Toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado en papel común y en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma”.

La solicitud entra dentro de las posibilidades de actuación recogidas en el artículo 28 LODP, primero modificar la producción de los actos administrativos en el futuro o la solicitud de una reforma legislativa que evite situaciones de flagrante injusticia como la presente: “1. El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos. 2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma”.

Además, si lo considerase oportuno, podría ejercitar la acción de responsabilidad, según dispone el artículo 26 LODP: “El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito”.

OTRAS POSIBLES CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA EXTEMPORANEIDAD: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En el caso de la extemporaneidad ha quedado patente que no han ponderado todos los hechos relevantes para fijar el período de ejecución en relación con la publicación de las convocatorias. Las Administraciones no tienen en cuenta circunstancias o hechos relevantes cuyas consecuencias para los solicitantes son, en último término, que tienen que ejecutar un proyecto a pérdidas y asumir un alto grado de riesgo patrimonial, recuérdese que la resolución suele llegar cuando el proyecto ha sido ejecutado y que el importe de la subvención, sola o en concurrencia con otros ingresos o recursos, no puede superar el 100% de los costes asociados a la actividad (artículo 19.3 LGS).

En el análisis jurídico ha quedado demostrado que la conducta de las Administraciones convocantes en relación con la extemporaneidad:

- a) No se conducen con la mínima diligencia debida.
- b) No actúan temporáneamente, ni en plazos razonables.
- c) No dan un trato equitativo, dan el mismo tratamiento jurídico a situaciones diferentes.

- d) No ponderan todos los hechos, intereses, derechos y datos relevantes en la toma de esas decisiones.
- e) No escuchan a los ciudadanos potencialmente afectados por estas decisiones.
- f) No ponen cuidado en la toma de decisiones. No es que no se muestre ni comprensiva ni empática con los ciudadanos, sino que tampoco valora la situación de riesgo a la que aboca a las entidades y a sus gestores. Es decir, no tienen en cuenta la seguridad patrimonial y el bienestar personal de los eventuales solicitantes.
- g) No respetan principios generales del Derecho básicos.

En este esquema, y con la mirada puesta en revertir un funcionamiento claramente anormal de la Administración, se examina el posible control a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La idea básica consiste en forzar por vía jurisdiccional la supresión de prácticas patológicas a través de la petición de la responsabilidad, porque una Administración que tiene que indemnizar recurrentemente es, por definición, una Administración que funciona anormalmente. En este sentido, el objetivo primordial de esta fórmula de control no consiste en la obtención de una indemnización, sino en el cuidado del funcionamiento de las Administraciones españolas en este terreno.

2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Para situar debidamente qué entraña esta vía, es necesario, primero, describir en qué consiste la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial son los dos grandes soportes estructurales del derecho administrativo (que el sector público actúe, pero que respete la ley; que el sector público actúe, pero que pague por el perjuicio que pueda haber causado). García de Enterría

& Fernández¹³¹ indican que es crucial el equilibrio de los dos: “la actividad de la Administración, que en nuestros días está presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lleva consigo una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos que es preciso evitar que reviertan al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por un injustificado privilegio de exoneración”.

Para garantizar ese correcto juego, el artículo 106.2 CE establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Conviene aclarar que, como dice la STS de 5 de octubre de 1996¹³², la responsabilidad patrimonial pertenece a la naturaleza de los derechos de configuración legal: «Es decir, que no se trata de un derecho que derive directamente de la Constitución sino que exige la interposición de una Ley, y es exigible, no en los términos abstractos establecidos en la Constitución, sino en los términos concretos en que figure en la Ley ordinaria que lo regule, porque tras la primera coma del párrafo transcrito se reconoce el derecho en los términos establecidos por la Ley”. (FJ 1º).

La norma que regula la responsabilidad patrimonial de la administración es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que, en su artículo 32.1 dice que “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. Cuando el precepto menciona a las Administraciones Públicas, se refiere a las integrantes del sector público mencionadas en el artículo 2 LRJSP: a) la Administración General del Estado; b) las Administraciones

131 Visto en Fernández Valverde, R. (2020). La responsabilidad patrimonial derivada del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, nº 213, 49-67.

132 ECLI:ES:TS:1996:661

de las Comunidades Autónomas; c) las Entidades que integran la Administración Local¹³³; d) el sector público institucional¹³⁴.

El procedimiento para solicitar la responsabilidad patrimonial se encuentra en los artículos 66 y 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se basa en dos presupuestos¹³⁵:

- a) Primero, es directa. La Administración responde por el funcionamiento normal o anormal del servicio y no es necesario identificar al agente o funcionario concreto que causa el daño. Para el particular no existe la obligación de reclamar frente a la persona física que pudiera haber causado el daño, sin perjuicio de que una vez depurada la responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta ejercite la acción de regreso.
- b) Segundo, es objetiva. Quiere decirse que la responsabilidad surge con independencia de cómo haya actuado el agente causante del daño¹³⁶. Por lo tanto, al ser objetiva, no es preciso que concurra ni que se demuestre dolo, culpa o negligencia. En principio, este presupuesto implicaría que no existe la necesidad de demostrar impru-

133 El artículo 3 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local concretiza las entidades que la integran: a) el Municipio; b) la Provincia; c) la Isla en los archipiélagos balear y canario. Además, tendrán esta misma consideración: a) las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; b) las Áreas Metropolitanas; c) las Mancomunidades de Municipios.

134 A su vez, el sector público institucional se integra por (artículo 2.2 LRJSP): a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas; b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas; c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

135 Menéndez Sebastián, E. M. (2013). Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. En T. Quintana López, & A. Casares Marcos, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública* (págs. 37-87). Valencia: Tirant lo blanch. Pág. 187.

136 Mir Puigpelat, O. (2020). La garantía constitucional de la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la Administración. *Revista de Administración Pública*, nº 213, 29-47.

dencia, ni siquiera habría que probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala.

Sin embargo, la doctrina y, en especial, los tribunales españoles modulan el principio de objetividad cuando los daños son ocasionados por las denominadas actuaciones materiales o por la inactividad de las Administraciones Públicas, a los que de facto se les aplica un régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal¹³⁷; los tribunales generalmente declaran el deber de indemnizar cuando el daño es consecuencia de un funcionamiento defectuoso del servicio público correspondiente¹³⁸.

Entonces, en la práctica, ¿la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es o no objetiva? En el trazado jurisprudencial se dibujan dos reglas¹³⁹:

- a) La regla general es que la responsabilidad solo surge en el caso de una actuación anormal, es decir, cuando su actuación sea deficiente, incorrecta, inadecuada o ilegal, lo cual, la llamemos como la llamemos, se parece mucho a la responsabilidad por culpa¹⁴⁰.
- b) En la regla especial, la clave es la antijuridicidad del daño, que se produce cuando el particular que sufre una lesión no tiene la obligación de soportar. A este respecto, el funcionamiento del servicio será anormal y, por tanto, la Administración incurrirá en responsabilidad, cuando incumpla su deber de actuar conforme a unos cánones, patrones o estándares de conducta que le son exigibles. Sucede, en

137 A pesar de ello, muchas sentencias siguen enfatizando el carácter objetivo de la responsabilidad, una afirmación en la mayoría de los casos, contraria a los pronunciamientos, por ejemplo: STS de 31 de marzo de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:1585), STS de 22 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:4665), STS de 31 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6967), STS 418/2018, de 15 de marzo (ECLI:ES:TS:2018:1084). Sobre ellas destaca la STC 112/2018, de 17 de octubre (ECLI:ES:TC:2018:112).

138 Doménech Pascual, G. (2010). Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales ¿Responsabilidad objetiva o por culpa? *Revista de Administración Pública*, nº 183, 179-231.

139 Campos Daroca, J. M., & Fau De Casajuana Loustau, B. (2019). *La responsabilidad patrimonial de la Administración Local*. Madrid: Wolters Kluwer.

140 Doménech Pascual, G. (2010). Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales ¿Responsabilidad objetiva o por culpa? *Revista de Administración Pública*, nº 183, 179-231.

particular: i) cuando la actividad administrativa produce un riesgo y éste se concreta en daños a un sujeto en un caso concreto (responsabilidad por riesgo); ii) cuando el particular ve como se sacrifica su patrimonio en beneficio de la sociedad (cuasiexpropiación).

Al margen de ello, el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública tiene estas otras características¹⁴¹:

- a) Es unitario: es de aplicación a todas las Administraciones Públicas y a las entidades instrumentales sin exclusión alguna.
- b) Es general: incluye todas las posibles actuaciones de las Administraciones públicas, también la mera inactividad.
- c) Es integral: la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos, tanto los patrimoniales como los morales.

Como sistematizó García de Enterría, el daño deriva tanto de una acción formal o material directa e ilícita de la Administración (funcionamiento anormal: por mala prestación del servicio, tardanza u omisión del mismo), como de daño por la realización directa y a la vez legítima del mismo (funcionamiento normal, donde es posible incluir el riesgo y los supuestos cuasiexpropiatorios)¹⁴².

El servicio público potencialmente susceptible de generar responsabilidad ha de entenderse en sentido amplio. Según Parada Vázquez, es sinónimo de todo lo que hace ordinariamente la Administración, comprendiendo, por consiguiente, la actividad de servicio público en sentido estricto o prestacional, así como de policía o limitación, la actividad sancionadora y la arbitral; también, por supuesto, los daños pueden producirse a través de la actividad de fomento¹⁴³.

141 Campos Daroca, J. M., & Fau De Casajuana Loustau, B. (2019). *La responsabilidad patrimonial de la Administración Local*. Madrid: Wolters Kluwer.

142 Martín Rebollo, L. (1999). Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones. *Revista de Administración Pública*, nº 150, 317-371. Pág. 345.

143 En Cobo Olvera, T., & Cobo Peralta, T. A. (2019). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios*. Madrid: Bosch.

La STC 112/2018, de 17 de octubre¹⁴⁴ condensa el sistema de responsabilidad patrimonial del siguiente modo: “El régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no sólo de examinar la relación de causalidad, sino también la de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración pública”. (FJ 5º).

3. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Los requisitos establecidos en la legislación española para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son:

- 1.º La existencia de un daño.
- 2.º Su antijuridicidad.
- 3.º Su efectividad.
- 4.º Su carácter económicamente evaluable.
- 5.º Su carácter individualizado.
- 6.º La imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración.
- 7.º La existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño¹⁴⁵.

144 ECLI:ES:TC:2018:112

145 La STS de 13 de abril de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:2238) compendia el uso que la jurisprudencia hizo de estos requisitos: “La jurisprudencia del Tribunal Supremo (...) ha establecido en numerosas sentencias los requisitos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. De acuerdo con dichas sentencias los requisitos en cuestión son: 1º) Realidad de un resultado dañoso (sentencias de 17 de diciembre de 1980, 13 de noviembre de 1981 y 20 de enero de 1982), incluyéndose en el daño el lucro cesante (sentencia de 22 de diciembre de 1982).

2º) La antijuridicidad del daño o lesión, definida en la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1981, al decir que la calificación de este concepto viene dada tanto por ser contraria a derecho la conducta del autor como, principalmente, porque la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, cuestión necesitada de ser precisas en cada caso concreto.

Estos requisitos se pueden estructurar en 3 bloques: lesión resarcible, actividad imputable y relación de causalidad.

3.1. LESIÓN RESARCIBLE

Para que pueda darse responsabilidad patrimonial tiene que haberse producido una lesión con dos requisitos: la lesión ha de ser antijurídica y el daño, efectivo.

3.1.1. LESIÓN ANTIJURÍDICA

Por lesión antijurídica se entiende que quien sufre el daño causado por la acción administrativa no tiene el deber jurídico de soportarlo. No significa, por tanto, que la acción de la Administración tenga que ir necesariamente contra el ordenamiento jurídico, es decir, existe responsabilidad cuando el perjuicio causado al particular excede de lo que ordinariamente pueden entenderse como cargas u obligaciones generales¹⁴⁶. No es “el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse para sostener el derecho a la indemnización, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuri-

3º) Imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración, requisito especialmente contemplado en las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1982 y de 25 de febrero de 1981, que al examinar la posición de la Administración respecto a la producción del daño, se refieren a la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece.

4º) El nexo causal directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, y, a este respecto, la sentencia de 11 de noviembre de 1982 tiene declarado que el daño debe ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo esta exclusividad esencial para apreciar la relación o nexo causal directo o inmediato entre lesión patrimonial y el funcionamiento, no procediendo la indemnización si ha intervenido otra causa (sentencias de 20 y 17 de octubre de 1980)”.

146 Campos Daroca, J. M., & Fau De Casajuana Loustau, B. (2019). *La responsabilidad patrimonial de la Administración Local*. Madrid: Wolters Kluwer.

dicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es, en el actuar de la Administración”¹⁴⁷.

Sensu contrario, cuando exista el deber de soportar la lesión, no hay responsabilidad patrimonial de la Administración¹⁴⁸. Es decir, quien sufre el daño estará obligado a soportarlo si hay un título jurídico que lo imponga, como son la existencia de un contrato, la ejecución administrativa de una resolución firme o el cumplimiento de una obligación legal o reglamentaria que atribuya cargas a la generalidad de los ciudadanos¹⁴⁹.

Si del examen de la actuación administrativa se concluye que la conducta se ha desarrollado dentro los márgenes de lo razonable y de forma razonada (motivada), el administrado debe soportar los daños, que no se convertirán en lesión por no concurrir la antijuridicidad. En este sentido, la anulación de un acto administrativo por sí misma no es condición suficiente para la existencia de responsabilidad patrimonial (artículo 32.1 LRJSP). Por supuesto, el precepto no dice que la anulación de los actos administrativos no pueda conllevar responsabilidad, únicamente señala que, por sí solos, no la acarrear, o no necesariamente. Es decir, la lesión no puede calificarse de antijurídica por ese mero hecho, sino que es necesario algo más, un plus consistente en la ausencia de motivación y en la

147 STS de 5 de octubre de 1996 (ECLI:ES:TS:1996:661).

148 A ello se refiere la STS 3/2022, de 13 de enero (ECLI:ES:TSM:2022:540): “la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 2011, con cita de la de 1 de julio de 2009, declara que «no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa». Y añade que, conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2007, «la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido». Finalmente, insiste en que «es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.

149 Cobo Olvera, T., & Cobo Peralta, T. A. (2019). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios*. Madrid: Bosch.

falta de racionalidad del acto administrativo, que es por lo que se le expulsa del ordenamiento jurídico¹⁵⁰.

A ello se refiere la STS de 16 de febrero de 2009¹⁵¹: “resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita”.

Un principio crucial, clave en ciertos casos para determinar la antijuridicidad del daño es el de seguridad jurídica: cuando la norma o el acto dictados por la administración horadan la seguridad jurídica, la certeza de derecho, de tal suerte que generan una confusión insalvable, es claro que la acción administrativa no se mueve dentro de los márgenes de lo razonable, por lo tanto podría responder patrimonialmente por los daños causados si acompañasen los otros requisitos.

En el contexto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, una lesión es un daño antijurídico a un derecho o interés previamente existente, identificado e integrado en el patrimonio jurídico de la víctima. ¿Qué derecho o qué interés? Según la ley, cualquiera. Pero quizá, en último término todos confluyen en el buen funcionamiento de la Administración, cuya función es servir (art. 103 CE).

150 Por ejemplo, en STS 10 de noviembre de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:6708).

151 ECLI:ES:TS:2009:455

3.1.2. *Daño efectivo*

Se considera que el daño es efectivo si es cierto, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas:

A) Daño cierto.

Pueden darse, e incluso concurrir, diferentes formas de daño indemnizable: el daño emergente, el lucro cesante, los daños físicos y el daño moral. Pero en cualquiera de los casos el daño ha de ser cierto, real, existente, no una mera posibilidad que pudiera concretarse en el futuro de modo incierto o probabilístico. Los daños posibles o conjeturados no son efectivos, ni tampoco las meras expectativas de daño. Por supuesto, ello no implica que el daño tenga que ser presente y actual, sino que también es efectivo el daño futuro y cierto, la diferencia estriba no en el momento en el que el daño se produce, sino en que indefectiblemente va a acontecer.

La STS de 2 de enero de 1990¹⁵² lo trata de la siguiente manera: “aunque esa obligación de responder tenga carácter objetivo es indispensable que, entre otros requisitos, el daño que se invoque, además de ser evaluable económicamente, sea real y efectivo, por más que esta realidad o efectividad no solo hayan de tenerse por cumplidas cuando se trata de consecuencias lesivas pretéritas o actuales, sino también de futuro acaecimiento, pero, por supuesto, siempre que, por su carácter fatal derivado de esa anterioridad o actualidad, sean de producción indudable y necesaria, por la anticipada certeza de su acaecimiento en el tiempo, y no, por el contrario, cuando se trata de aconteceres autónomos con simple posibilidad, que no certeza, de su posterior producción, dado su carácter contingente y aleatorio, que es lo que sucede generalmente con las simples expectativas”.

Dentro de los daños futuros se encuentra el lucro cesante. Para perfilarlo debidamente hay que tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- a) Como se acaba de indicar, se excluyen las meras expectativas o las ganancias dudosas o contingentes. En palabras de la STS de 3 de noviembre de 2004¹⁵³: “la indemnización por el lucro cesante re-

¹⁵² ECLI:ES:TS:1990:8

¹⁵³ ECLI:ES:TS:2004:7063

quiere demostrar que se ha producido, de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes”. Esto no quiere decir que los ingresos o ganancias no sean posibles, pero no serán parte de la indemnización por lucro cesante si están desprovistos de certidumbre.

- b) Se excluye la posibilidad de que a través del concepto de lucro cesante se produzca un enriquecimiento injusto, puesto que la indemnización ha de limitarse al daño efectivamente causado.
- c) Es necesaria prueba bastante que determine la certeza del lucro cesante.

La STSJ Canarias 33/2014, de 5 de febrero¹⁵⁴ relaciona el lucro cesante con el principio de indemnidad: “el daño, que no mera expectativa, es real, y debe ser indemnizado de cara al cumplimiento del principio de total indemnidad, si bien con la enorme dificultad que presenta su cuantificación cuando se trata de lucro cesante en cuanto concepto indemnizatorio que persigue reponer las cosas al estado que tendrían si el perjuicio no se hubiera producido, que, en el caso, supone examinar y dar respuesta a los beneficios que hubiera obtenido el recurrente por la actividad para la que solicitó la autorización llevada a cabo en una ubicación mas o menos similar a aquella en la que se solicitó, en relación a la situación en la que se quedó al ver rechazada la autorización para la parte del negocio relativa a la actividad necesitada de calificación por razones urbanísticas”.

La STEDH 7151/75, de 23 de septiembre de 1982, *Sporrong y Lönnroth vs. Suecia*, aborda la certeza de los daños causados por dilaciones indebidas en la actividad administrativa: “La norma fija la posibilidad de derechos de expropiación que no se ejercitan de forma inmediata; eso en sí mismo no es contrario al derecho de propiedad, pero sí lo es cuando hay una amplitud excesiva en el tiempo”. “Los demandantes no cuestionan la legalidad intrínseca de los permisos de expropiación ni de las prohibiciones para construir. Ellos critican la duración de los plazos acordados en Estocolmo para instruir el procedimiento judicial que fijara la indemnización expropiatoria. (...) Subrayan los efectos negativos que ha-

154 ECLI:ES:TSJICAN:2014:1405

bían producido sobre sus derechos de propiedad estas medidas relacionadas de esta forma. Habían perdido la posibilidad de vender sus inmuebles en condiciones normales de mercado. Añadían que corrían un riesgo demasiado grande si hubieran realizado inversiones en sus inmuebles y que si a pesar de todo hubieran efectuado trabajos después de la obtención de un permiso de construcción no hubieran tenido la oportunidad de reclamar, después de la expropiación, la plusvalía que se hubiera producido por dichos trabajos. Sostenían además que habrían tenido dificultades para obtenerla en el caso de que la hubieran pedido. Por último, recordaban la prohibición de construir sobre su propio suelo, calificado como nueva construcción”.

B) Perjuicio evaluable económicamente.

El daño es evaluable cuando se ha producido un auténtico quebranto patrimonial, no cuando simplemente ha habido simples molestias o perjuicios subjetivos sin transcendencia económica objetiva¹⁵⁵. Ahora bien, se incluyen, además de los daños en bienes y derechos patrimoniales, los daños morales.

C) Daño individualizado a una persona o grupo de personas.

La individualización del daño en una persona o grupo de personas excluye del ámbito de la responsabilidad las cargas o incomodidades generales o los perjuicios en abstracto. La jurisprudencia ha destacado que ha de tratarse de un daño concreto, que se ubica en el patrimonio del reclamante y que no pueda considerarse cargas comunes inherentes a la vida en colectividad.

La STS de 18 de mayo de 2007¹⁵⁶ se refiere a la individualización del daño y a la necesidad de que el perjuicio sea evaluable económicamente: “para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial resulta elemento imprescindible que quede plenamente acreditado que como consecuencia de la acción u omisión imputable a la Administración se ha generado un

155 Cobo Olvera, T., & Cobo Peralta, T. A. (2019). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios*. Madrid: Bosch.

156 ECLI:ES:TS:2007:3306

daño real, efectivo, individualizado y evaluable económicamente, y es lo cierto que la actora en su demanda, tal y como hemos transcrito, no individualiza los daños por los que reclama, refiriéndose de forma abstracta a posibles gastos del expediente de ruina, reposición del inmueble a su estado anterior, gasto de uso de otro local, sin concretar estos de forma individualizada o acreditar unas bases que pudieran permitir su cuantificación”.

Por lo tanto, como señala la doctrina, se excluyen de la responsabilidad patrimonial de la Administración los daños generales que sufren todos los ciudadanos, inherentes a la vida comunitaria. No hay que confundir esta situación con el sacrificio especial que puedan sufrir algunos ciudadanos por la aplicación de una normativa general, que sí sería resarcible¹⁵⁷.

3.2. LA IMPUTACIÓN

Para que pueda haber responsabilidad patrimonial, los actos que causan los daños deben ser imputables a la Administración. Es decir, es necesario un título de imputación, lo que significa que las Administraciones solo responden de los daños causados por sus agentes en el ejercicio de las funciones que les son propias. Siendo como es una responsabilidad objetiva, en principio se trataría de la actuación normal o anormal de los servicios públicos, una actuación que puede ser lícita o ilícita, legal o ilegal, de la Administración. Como es lógico, si el daño fuese causado por un reglamento o un acto administrativo, la imputación no presentaría problema alguno.

La imputación también es posible por inactividad, es decir, cuando el daño fuese causado por un retraso administrativo o porque la Administración no haya actuado o respondido en un plazo adecuado¹⁵⁸.

- a) Sobre los daños causados por retraso administrativo, la STS de 16 de septiembre de 2004¹⁵⁹ dice: “los perjuicios, sin duda en este caso

157 Campos Daroca, J. M., & Fau De Casajuana Loustau, B. (2019). *La responsabilidad patrimonial de la Administración Local*. Madrid: Wolters Kluwer.

158 GonzálezVaras Ibáñez, S. (2017). Presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la LRJSP 40/2015. *Actualidad Administrativa*, nº 5, Wolters Kluwer.

159 ECLI:ES:TS:2004:5723

han sido causados (...) por omisión, por falta de actividad, al no haberse aprobado el Plan que resolviera la cuestión planteada, entendiendo que el particular no tiene el deber jurídico de soportar los daños derivados de dicha inactividad que constituye título suficiente, a juicio de la Sala, para justificar la imputación del daño a la Administración y ello con base en el principio de seguridad jurídica, implícito en el de confianza legítima, por lo que, apreciando la existencia del daño y el nexo causal, entiende que la Administración del Estado, como única personada en las actuaciones ha de abonar, conforme a las bases que se determinan en el fundamento de derecho octavo, los daños derivados de la suspensión de los trabajos cuya determinación y cuantía difiere al trámite de ejecución de sentencia”. (FJ 2º)

- b) El incumplimiento de responder en plazo debido, es decir, rebasar el plazo de resolución, es un caso claro de incumplimiento de la Administración que puede originar responsabilidad. De ahí que esté ampliamente aceptado por la jurisprudencia que el retraso en la finalización de los procedimientos administrativos es motivo de imputación del daño¹⁶⁰.

Cuando la imputación provenga por riesgo creado por la Administración es particularmente acertado el criterio marcado por la STSJ de Castilla y León 122/2002, de 22 de marzo¹⁶¹: se da cuando el riesgo no se encuentre dentro de los estándares de seguridad razonables conforme a la conciencia social. En concreto, dice que debe “concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguiente-

160 Por ejemplo, SAN 15 de abril de 2004 (ECLI:ES:AN:2004:2603), STSJ de Cataluña 588/2003, de 30 de abril (ECLI:ES:TSJCAT:2003:5297), STSJ del País Vasco 202/2000, de 24 de febrero (ECLI:ES:TSJPV:2000:1024).

161 ECLI:ES:TSJCL:2002:1292

mente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.

En virtud del principio de confianza legítima, la Administración debe asumir todos los perjuicios derivados de la defraudación de confianza, porque si la Administración no hubiera mantenido un comportamiento contrario a la buena fe y a buenos usos de conciencia social, el interesado no habría realizado determinados gastos e inversiones ni habría descartado otras vías de negocio pensando en la prestación futura. Este principio se relaciona con la prohibición de actuar de forma incoherente o contradictoria¹⁶².

3.3. LA CAUSALIDAD EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO

3.3.1. *El nexa causal*

El daño y la actuación administrativa han de estar unidos por una relación de causalidad, es decir, la actividad administrativa es la que tiene que haber causado el perjuicio al particular. La jurisprudencia es abundante a este respecto, los tribunales exigen una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexa causal¹⁶³.

La jurisprudencia aborda el tratamiento desde un enfoque casuístico, con una metodología basada en la causa eficiente, que se entiende aquella causa sin la cual el daño no hubiera tenido lugar¹⁶⁴.

162 GonzálezVaras Ibáñez, S. (2017). Presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la LRJSP 40/2015. *Actualidad Administrativa*, nº 5, Wolters Kluwer.

163 SAN 160/2016, de 15 de marzo (ECLI:ES:AN:2016:864).

164 STS de 28 de noviembre de 1998 (ECLI:ES:TS:1998:7123): “El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquiera acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces que hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final, y la doctrina administrativa, tratando de definir qué sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad patrimonial de las administracio-

Como punto de partida, debe existir la actuación de la Administración (la *condictio sine qua non*) en la causación del daño. Pero, además, hay que añadir un criterio jurídico que conecte la actuación directamente con el daño que se llama verosimilitud del nexo¹⁶⁵. Esto quiere decir que es necesaria una acreditación de la causalidad adecuada: la que conecta el acto y el daño según los conocimientos normalmente aceptados¹⁶⁶. Solo cuando concurren ambos supuestos se podrá decir que existe causa adecuada o eficiente en la producción del daño.

Para los casos de daños causados por omisión de la Administración, entra en juego no solo la normativa específica del servicio o de la actividad, sino también el principio constitucional de eficacia en la actividad administrativa (artículo 103.1 CE). En palabras de STS de 7 de octubre de 1997¹⁶⁷: “La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas exige que el daño producido sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y debe existir un nexo de causalidad entre uno y otro. Cuando el daño se imputa a una omisión pura de la administración – no relacionada con la creación anterior de una situación de riesgo– es menester para integrar este elemento causal determinar si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo. Para sentar una conclusión

nes públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso, si el resultado se corresponde con la actuación que la originó, es adecuado a esta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

Esta causa adecuada o causa eficiente y exige un presupuesto, una «*condictio sine qua non*», esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Sin embargo, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios”.

165 GonzálezVaras Ibáñez, S. (2017). Presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la LRJSP 40/2015. *Actualidad Administrativa*, nº 5, Wolters Kluwer.

166 En este sentido se pronuncia también la STS 255/1997, de 1 de abril (ECLI:ES:TS:1997:2312).

167 ECLI:ES:TS:1997:5924

en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento objetivamente exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actuación administrativa”.

3.3.2. Las incidencias de causas externas

En determinadas situaciones, diversas causas externas pueden romper la relación de causalidad entre actividad administrativa y daño, que desemboca en la ausencia o disminución de la responsabilidad de la Administración. Estos casos son:

- a) La culpa de la víctima: el nexo causal puede quedar debilitado o eliminado cuando el perjudicado actúa sin el cuidado necesario para evitar el daño o cuando hay asunción voluntaria del riesgo. Sin una debida diligencia por su parte, no se puede establecer la causalidad (o no la causalidad completa) entre la actividad administrativa y el daño.
- b) Hecho de tercero.
- c) La concurrencia de causas. En el caso de que la conducta del propio perjudicado o los hechos de terceros tuviesen influencia en la comisión del daño, la responsabilidad de la Administración podría atenuarse y, en consecuencia, la cuantía de la indemnización.

El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas impone que ha de ser atribuida a éstas la prueba de la concurrencia de estas circunstancias que las exoneran de responsabilidad, esto es, se les impone la prueba de acontecimientos de fuerza mayor o dolo o negligencia de la víctima con suficiente fuerza para romper el nexo de causalidad. En definitiva, si hubiese que demostrar que la Administración actuó negligentemente, la responsabilidad ya no sería objetiva y, del otro lado, sería jurídicamente absurdo y de prueba imposible que fuese el particular que sufrió el daño el que tuviera que demostrar que no actuó de forma imprudente o dolosa.

3.3.3. Ausencia de fuerza mayor

Son casos en los que se niega la relación de causalidad por una causa extraña a la organización administrativa que no es previsible o, aun siéndolo, es inevitable. La fuerza mayor exonera a la Administración de responsabilidad, pero no, en cambio, el caso fortuito, que se desenvuelve dentro del círculo de la actividad de la Administración¹⁶⁸.

Fuerza mayor y caso fortuito son unidades jurídicas diferentes¹⁶⁹:

- a) En el caso fortuito hay indeterminación e interioridad: indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida; interioridad, porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización.
- b) En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad: en primer lugar, el daño se produciría de la misma forma aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; en segundo lugar, la exterioridad, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio.

Como en el caso de causas externas, igualmente corresponde a la Administración la prueba de la existencia de fuerza mayor, en caso de alegarla. En este sentido, son muy infrecuentes las sentencias en las que la exoneración de la responsabilidad de la Administración provenga de fuerza mayor¹⁷⁰.

168 Cobo Olvera, T., & Cobo Peralta, T. A. (2019). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios*. Madrid: Bosch.

169 STS de 23 de septiembre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:5894)

170 Por ejemplo, no se aprecia fuerza mayor en STS de 13 de septiembre de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:4553) o en STS de 3 de octubre de 1994 (ECLI:ES:TS:1994:13484).

4. LAS DIFICULTADES DE EXIGIR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LA EXTEMPORANEIDAD

Esta vía presenta una dificultad derivada de la legitimación activa, es decir, del interesado que pueda activar la acción de responsabilidad, en relación con los requisitos necesarios para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de la Administración.

- a) Si la reclamación la activase quien no se hubiera presentado a la convocatoria cumpliendo todos los requisitos para ser beneficiario, en la medida en la que no puede obtener tal condición sin poner en riesgo su patrimonio, podría alegarse (verbo en condicional) que no se produce daño cierto, sino conjeturado. Sí hay una posibilidad de mantener este requisito: reclamar cuando se publique o notifique la resolución de la convocatoria, calcular a través de los baremos de puntuación la cantidad que le correspondería, ése, con alguna duda, podría ser el perjuicio efectivo.
- b) Si la activase quien sí se hubiese presentado, ahí sí habría daño cierto, tanto moral como patrimonial. El problema es que podría haber culpa exclusiva de la víctima, es decir, el solicitante de la subvención al aceptar las cláusulas de la convocatoria, incluido el período de ejecución, se coloca voluntariamente en situación de riesgo. Podría llegar a apreciarse conducta temeraria del solicitante.

Además, en la más que probable situación en la que, previa a la reclamación de responsabilidad patrimonial, hubiera que impugnar la convocatoria, traería traería los mismos problemas analizados en el Capítulo V.

PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA. CONCLUSIONES

1. PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA

Esta investigación demuestra que es absolutamente necesario evitar que en el futuro se produzcan prácticas como las descritas. Como quedó acreditado en la parte dedicada al análisis jurídico, la extemporaneidad presenta una dudosa compatibilidad con lo dispuesto en la LGS, incluye decisiones discrecionales no amparadas por el ordenamiento jurídico administrativo, rebasa claramente lo aceptable por los principios generales del Derecho y no encaja en lo que supone a nivel conceptual una buena administración.

Razones hay más que de sobra para poner los medios en orden a que este tipo de conductas no se sigan produciendo. Pero, ante la dificultad de efectuar un control efectivo sobre ellas, sobre todo en sede jurisdiccional, es necesario plantear algún tipo de alternativa. Si la causa del problema es una mala interpretación del contenido de la LGS o una deficiente técnica legislativa que trae como resultado de una confusión que parece insuperable, la forma de abordarlo puede ser, simplemente, iniciar una reforma de la LGS para armonizarla con los presupuestos unánimemente aceptados por la doctrina.

Recuérdese que la LGS se aplica a tres supuestos diferentes: subvenciones, premios de contenido económico con solicitud del interesado y ayudas. Tienen fundamentalmente una cosa en común: la Administración hace un traspaso dinerario a título gratuito y sin contraprestación. A partir de aquí vienen las diferencias, ya expuestas. Por esta razón, y vistos los resultados tan desastrosos que produce la regulación actual, existe la im-

periosa necesidad de detener que este tipo de decisiones se sigan produciendo. Si no es posible hacerlo de otro modo, establecer un marco normativo congruente con la dogmática jurídica.

Hay tres formas de proceder, de más sencillo a más complejo: i) retirar la mención que se entiende que habilita la práctica; ii) reformar la ley con tres partes claramente diferenciadas: subvenciones, premios y ayudas, y; iii) hacer una ley específica para cada una de ellas.

La primera opción consiste simplemente en suprimir la mención “ya realizados” del artículo 2.1.b LGS. Es la opción más rápida y menos problemática, que puede resolver lo más urgente. Ahora bien, esa supresión debe ir acompañada de una exposición de motivos que desgrane las razones de la reforma, de manera que fije un criterio interpretativo para evitar que se perpetúe la dinámica actual.

Sin embargo, presenta un par de problemas. Primero, no solventa el problema del control de la actividad administrativa en este campo. La eliminación de estas dos palabras, por sí misma, no resolvería la dificultad de que hubiese mecanismos adecuados para que la jurisdicción contencioso-administrativa entrase a conocer asuntos que vulnerasen lo prescrito en la LGS. Es justo lo que ocurre ahora, la LGS no faculta a que la Administración adopte este tipo de conductas y, sin embargo, ocurre desde hace tiempo y de forma generalizada, sin consecuencia alguna. Por otra parte, parece claro que es necesario avanzar en una reforma más profunda de la norma, en especial en el establecimiento de un régimen diferenciado de la subvención y las otras dos figuras reguladas por la LGS.

La segunda opción requeriría una reforma de una profundidad mayor, iría en la línea de separar claramente en la norma las tres figuras que regula la LGS. Consistiría en que regular la parte común en la primera parte y dedicar apartados independientes a las subvenciones, a los premios de contenido económico y a las ayudas.

Los problemas serían varios:

- La situación es grave y urgente. La tramitación parlamentaria podría ser demasiado larga en un momento crítico.
- Las subvenciones pertenecen a la naturaleza de la actividad de fomento, por contra, las ayudas, no. Las motivaciones para activar y

la forma de gestionar una y otra institución jurídica son muy diferentes, tanto que justificaría una regulación separada.

- Además, los premios que regula la LGS (de contenido económico concedidos a solicitud de la persona premiada) no son los únicos que existen. Hay premios honoríficos, algunos autores hablan hasta de premios jurídicos, y hay premios de contenido económico que se conceden sin solicitud de la persona a la que se le otorga (por ejemplo, los premios nacionales del Ministerio de Cultura). Parecería lógico desde el punto de vista técnico-jurídico que hubiese una ley que los incluyese a todos.
- Por último, existen serias dificultades para establecer una regulación común a las tres figuras que asegure que no se corta un cable crítico, como demuestra el caso que origina esta investigación.

La tercera opción consiste en redactar tres leyes diferentes: una para las subvenciones, otra para los premios (todos ellos, no solo los de contenido económico) y otra para las ayudas. Las particularidades de estas tres figuras, también la importancia de las subvenciones y las ayudas en el tráfico económico y en su valor social, justificaría crear un marco jurídico propio para cada uno de ellos.

Sería la opción óptima. Sin embargo, el problema, al igual que en la anterior, son los plazos. En un contexto que requiere una actuación rápida los plazos podrían dilatarse demasiado.

2. CONCLUSIONES

Primera. La investigación se enfoca en un problema de la máxima importancia para el sector cultural, la extemporaneidad de las subvenciones. Por extemporaneidad se entiende la inadecuación de las resoluciones de las subvenciones por la tardanza en publicar la convocatoria en relación con el período de ejecución, que trae como consecuencia que las actividades o proyectos subvencionados estén ya realizados o ejecutados antes de que fuesen dictadas.

Segunda. Estas situaciones provocan graves daños en los destinatarios de las normas, las entidades solicitantes y sus gestores, que, en último término, han de poner en riesgo sus patrimonios para poder optar a ser beneficiarios.

Tercera. La investigación cuantitativa confirma la existencia y la magnitud de la patología de la extemporaneidad. Revela un desempeño institucional extraordinariamente bajo, que afecta a la Administración General del Estado y a todas las Comunidades Autónomas, en algunas de ellas se da con especial intensidad.

Cuarta. La técnica subvencional es un instrumento idóneo para el cumplimiento de los mandatos constitucionales hacia la Administración en materia de cultura.

Quinta. La forma en que la Administración se conduce en este caso es contraria a la dogmática jurídica. Existe una forma de interpretar la mención “ya realizados” del artículo 2.1.b LGS congruente a nivel dogmático: según ella, estas dos palabras se refieren a los premios de contenido económico y no a las subvenciones.

Sexta. En la misma línea de lo anterior, es más que cuestionable que la discrecionalidad de la Administración la faculte para dictar la resolución de una subvención (no de un premio, no de una ayuda) cuando los proyectos estén ya ejecutados o pudieran estarlo.

Séptima. La extemporaneidad en materia de subvenciones supone la vulneración de principios generales del Derecho esenciales en el funcionamiento de un Estado Social y Democrático de Derecho, de manera muy clara los de seguridad jurídica, eficacia y eficiencia.

Octava. La buena administración contiene una serie de manifestaciones dispersas en la CE y en las leyes administrativas, e impone una especial diligencia y particular cuidado en los efectos que sus decisiones puedan tener para la ciudadanía. En la extemporaneidad, es evidente que la Administración no está poniendo en el centro a las personas y se muestra indiferente a las graves consecuencias que pueden acarrearles.

Novena. El control jurisdiccional, en principio el lugar natural para canalizarlo, presenta serias dificultades prácticas. El hecho de recurrir las convocatorias o cuestionar las decisiones discrecionales que contienen pueden provocar unos problemas de difícil solución y un daño potencial, pero severo, a los solicitantes. Tal riesgo es inasumible en un contexto como el presente.

Décima. El control a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración no es imposible, pero podría tratarse de un esfuerzo infructuoso por lo que respecta a sus dos posibles legitimados activos.

Undécima. Las vías más pragmáticas que se podrían activar son dos: una, el control a través del Defensor del Pueblo y sus equivalentes autonómicos; la otra, que el Parlamento Español acometiese una reforma legislativa.

Duodécima. El problema plantea un funcionamiento anormal de las Administraciones Públicas, supuestos de mala administración que entrarían plenamente en las competencias del Defensor del Pueblo.

Decimotercera. La reforma legislativa podría ser tan simple como eliminar la mención “ya realizados” del artículo 2.1.b de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Aunque esto sería suficiente para evitar la patología de la extemporaneidad, lo óptimo sería hacer una reforma completa tras la cual se dictasen tres normas diferentes para las tres figuras jurídicas a las que se aplica LGS: subvenciones, premios y ayudas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, H. (20104). Seguridad jurídica: una teoría estructural. En P. E. Penagos López, *Seguridad jurídica en el sistema democrático* (págs. 107-132). México D.F.: Tirant lo Blanch.
- Academia de las Artes Escénicas de España. (2018). *Informe sobre las artes escénicas en España, su financiación y situación laboral*.
- Alegre Ávila, J. M. (2006). Público y privado en la prestación de servicios culturales: fórmulas personales, organizativas y funcionales. En C. Mignone, G. Pericu, & F. Roversi Monaco, *Atti del XVI Convegno degli amministratori italo-spagnoli* (págs. 223-242). Génova: Bononia University Press.
- Alonso Naya, C. (2023). La diplomacia pública a través de redes culturales. *Culturas. Revista de Gestión Cultural*, 49-58.
- Arias Gayoso, G. (2010). A vueltas con la discrecionalidad administrativa. *Novum Jus*, vol. 4 n° 1, 127-150.
- Arruñada, B. (2020). *La seguridad jurídica en España*. Barcelona: Fedea Federación de Estudios de Economía Aplicada.
- Artecona Gulla, D. (2011). Discrecionalidad y desviación de poder. Necesidad y conveniencia de la consagración legal de potestades discrecionales a favor de la Administración. *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 30, 45-54.
- Barba Sánchez, R. (2023). El régimen jurídico de los premios. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 783-819). Cizur Menor: Aranzadi.
- Barnés Vázquez, J. (2013). *Innovación y reforma del derecho administrativo*. Sevilla: Global Law Press.
- Bermejo Vera, J. (2010). El principio de seguridad jurídica. En J. A. Santamaría Pastor, *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (págs. 79-109). La Ley.
- Calsamiglia Blancafort, A. (1989). Justicia, eficiencia y optimización de la legislación. *Documentación Administrativa*, n° 218-219, 113-151.
- Candela Talavera, J. E. (2020). El principio de eficacia como vínculo entre el derecho y la economía. *QDL Cuadernos de Derecho Local*, 148-180.
- Carrillo Donaire, J. A. (2010). Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo? *La Ley*.
- Cassagne, J. C. (2016). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires: B de f.

- Castillo Blanco, F. A. (2023). La actividad de fomento: evolución histórica y tratamiento constitucional. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 47-82). Cizur Menor: Aranzadi.
- de la Torre Sotoca, J. D. (2015). *Premios culturales públicos. Consideraciones de legalidad administrativa y financiera*. Granada: INAP Instituto Nacional de Administración Pública.
- Delpiazzo, C. (2014). La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados. *Revista de derecho*, nº 10, 41-57.
- Descalzo González, A. (2012). Eficacia administrativa. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº2, 145-151.
- Díez-Picazo, L. M. (2021). *Sistema de derechos fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Farreres, G. (1983). *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Fernández Farreres, G. (2005). *Comentario a la ley general de subvenciones*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Fernández García, M. Y. (2004). El servicio público en el derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 69-96.
- Fernández-Pavés, M.J. (2021). Análisis del procedimiento de control financiero de subvenciones públicas por los órganos de intervención. *Crónica tributaria*, 41-77.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2008). El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 15, 137-154.
- Galán Juárez, M. (2010). Formas de Estado de Derecho y delimitación del derecho al buen gobierno. *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 901-915.
- Garcés Sanagustín, M., & Palomar Olmeda, A. (2023). *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*. Cizur Menor: Aranzadi.
- García de Alba, C. (2009). Diplomacia Pública, propaganda y poder blando. *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 85, 221-228.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo I*. Cizur Menor: Aranzadi.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo II*. Cizur Menor: Aranzadi.
- García Delgado, J. L., González Seara, L., & Muñoz Machado, S. (2002). *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Madrid: Civitas.

- Garrido Mayol, V. (2020). El principio de buena Administración y la gobernanza en la contratación pública. *Estudios de Deusto*, n° 68/2, 115-140.
- Gimeno Feliu, J. M. (1995). Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones). *Revista de Administración Pública*, 147-187.
- Giraldes Gutiérrez, L. S. (2013). Los premios, un instrumento para la promoción de comportamientos que revisten interés público. *Revista Ceflegal*, n° 145, 131-164.
- Gómez Puente, M. (2011). *La inactividad de la administración*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Izquieta Etuláin, J. L., Callejo González, J. J., & Prieto Lobato, J. M. (2008). El tercer sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista internacional de sociología*, vol. 66, n° 49, 115-139.
- Izu Belloso, M. J. (2009). El régimen jurídico de los premios concedidos por las administraciones públicas. *Revista Jurídica de Navarra*, n° 47, 125-180.
- Laguna de Paz, J. C. (2016). Los servicios de interés general en la Unión Europea. *Derecho PCUP*, n° 76, 19-50.
- Letelier Wartenberg, R. (2014). Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de los actos administrativos. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 41 n° 2, 609-634.
- Linazasoro Espinoza, I., & Cornejo Martínez, C. (2020). El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno. *Revista de derecho público*, n° 93, 49-83.
- Linde Paniagua, E. (2004). La retirada del Estado de la sociedad: privatizaciones y liberalización de servicios públicos. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 7, 31-50.
- Martín Mateo, R. (1994). El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total. *Revista de Administración Pública*, n° 134, 7-27.
- Martín Zamorano, M., & Rius Ulldemolins, J. (2016). ¿La diplomacia cultural, una política de Estado? Articulación y descoordinación intergubernamental en la acción cultural exterior del Estado español. *REAF*, 24, 115-154.
- Membiola Pollán, M. (2016). *La teoría del capital social*. A Coruña: Camiño do Faro.
- Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n° 47, 85-108.
- Moreso Mateos, J. J., & Ferrer Beltrán, J. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons.

- Muñoz Machado, S. (2002). La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar. En J. L. García Delgado, L. González Seara, & S. Muñoz Machado, *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes* (págs. 709-792). Madrid: Civitas.
- Núñez Gómez, T. D. (2008). *El escenario jurídico del teatro*. Iustel.
- Navarro Medal, K. (2020). Los mercados regulados de servicios públicos: privatización y desregulación. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n° 277, 341-371.
- Nye Jr., J. S. (2005). *Soft Power: the means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Olvera Robles, D., Nettel Barrera, A. d., & Aguado Romero, G. (2017). La gobernanza y buena administración en el contexto del control de la inactividad administrativa. *Ciencia jurídica*, n° 11, 119-136.
- Ortega Álvarez, L. I. (1994). El reto dogmático del principio de eficacia. *Revista de Administración Pública*, n° 133, 7-16.
- Palomar Olmeda, A. (2023). Inactividad y revisión jurisdiccional: la STS de 8 de marzo de 2023. *Diario La Ley*, n° 10280.
- Papayannis, D. M. (2021). Razonabilidad e incertidumbre en los estándares de diligencia. *Isonomía*, n° 55, 61-83.
- Parejo Alfonso, L. (1989). La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. *Documentación Administrativa*, n° 218-219, 15-65.
- Parejo Alfonso, L. (2004). Servicio públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 7, 51-68.
- Pascual García, J. (2016). *Régimen jurídico de las Subvenciones Públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Patricio Rallo, E. (2013). El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales. *Cuadernos de Derecho local*, n° 32, 103-116.
- Peces Barba Martínez, G. (1990). La seguridad jurídica desde la filosofía del derecho. *Anuario de Derechos Humanos*, n° 6, 215-229.
- Pérez Yauli, V. L., & Tamayo Viera, J. O. (2022). Derecho a la buena administración pública, referente de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa. *Eruditus*, 43-60.
- Phillips Letelier, J. (2020). *La protección de expectativas en el derecho administrativo chileno. Una propuesta para la aplicación del principio de protección de la confianza*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Prieto de Pedro, J. (1992). *Cultura, culturas y constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pleite Guadamillas, F. (2018). La desidia administrativa: entre la inactividad y el silencio administrativo. *La Ley. Actualidad Administrativa*, nº 1.
- Ponce Solé, J. (2003). La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones. *Revista de Administración Pública*, nº 162, 89-144.
- Ponce Solé, J. (2007). ¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena Administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al Gobierno? *Revista de Administración Pública*, nº 173, 239-263.
- Ponce Solé, J. (2008). El control judicial del Procedimiento Administrativo y la garantía del derecho a una buena Administración. *Derecho Administrativo*, 77-94.
- Ponce Solé, J. (2014). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 11, 18-37.
- Ponce Solé, J. (2019). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena Administración mediante el estándar jurídico de la diligencia debida*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Ponce Solé, J. (2021). Buen gobierno y derecho a una buena administración desde una perspectiva de calidad normativa. A propósito del libro de la profesora Maria De Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 24, 377-401.
- Ponce Solé, J. (2023). El derecho a una buena Administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, nº 221, 163-182.
- Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Quesada Aguirre, M. (2012). La omisión o inactividad de la Administración Pública como criterio de anormalidad y de responsabilidad. *El Foro*, nº 12, 71-81.
- Rego Blanco, M. D. (1996). La discrecionalidad administrativa y su control en materia de subvenciones: estudio jurisprudencial. *Trabajo. Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, nº 2, 171-188.
- Requero Ibáñez, J. L. (2006). Algunas notas sobre el control judicial de la inactividad administrativa. *Estudios QDL*, nº 11, 7-22.

- Rivera Staff, J. (2008). El concepto actual de servicio público en la Unión Europea. *Contexto. Revista de derecho y economía*, nº 24, 65-71.
- Rodríguez Castaño, A. R. (2023). Los sujetos de la relación jurídica. Órgano concedente, beneficiarios y entidades colaboradoras. La subcontratación. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 371-413). Cizur Menor: Aranzadi.
- Rodríguez Díaz, Ó. (2007). La discrecionalidad en el ejercicio de la potestad subvencional. *Auditoría Pública*, nº 43, 81-92.
- Rodríguez Lozano, L. G. (2017). La inactividad administrativa en la administración pública. *Revista de Derecho*, nº 18, 237-261.
- Rodríguez Arana, J. (2013). *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración*. Oleiros: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruocco, G. (2013). Enjuiciamiento de la Discrecionalidad Administrativa. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 52, 103-132.
- Sánchez González, S., & Pereira Menaut, A. C. (1992). Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica. *Revista de Derecho Político*, nº 36, 255-276.
- Sánchez Morón, M. (2023). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K., Regina, L., Toepler, S., Sokilowski, S. W., & colaboradores. (1999). *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Santana Ramos, E. (2014). Las claves interpretativas del libre desarrollo de la personalidad. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 99-113.
- Schmidt-Assmann, E. (2006). Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de innovación y presupuestos metodológicos. En J. Barnés Vázquez, *Innovación y reforma del derecho administrativo* (págs. 15-132). Sevilla: Derecho Global.
- Sesín, D. (2004). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. *Documentación Administrativa*, nº 269-270, 87-100.
- Soldevila Fragoso, S. (2022). Respuesta europea al control judicial de la discrecionalidad administrativa: especial atención al test de racionalidad y al control de plena jurisdicción en el derecho de la competencia. *Revista de Derecho Administrativo*, nº 21, 242-261.
- Sosa Wagner, F. (2004). Servicio público y papel de la nueva administración y sus entes reguladores. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 7, 125-149.
- Spagna Musso, E. (1961). *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*. Morano.

- Tajadura Tejada, J. (2001). El servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado. *Revista de derecho político*, nº 50.
- Terol Gómez, R. (2023). Una aproximación al tratamiento jurídico de las subvenciones y ayudas públicas en el Derecho comparado. En M. Garcés Sanagustín, & A. Palomar Olmeda, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (págs. 83-107). Cizur menor: Aranzadi.
- Tolivar Alas, L. (2010). Principio de participación. En J. A. Santamaría Pastor, *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (págs. 945-979). La Ley.
- Tomás Mallén, B. (2004). *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tornos Mas, J. (2023). El control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria y el bono cultural joven. *Revista de Administración Pública*, 221, 149-162.
- Torres Soriano, M. R. (2015). El poder blando, ¿una alternativa a la fuerza militar? *Seguridad, ciencia y defensa*, nº 1, 100-113.
- Vaquer Caballería, M. (1998). *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Vaquer Caballería, M. (2000). Los servicios atinentes a la persona en el Estado social. *Cuadernos de derecho público*.
- Vida Fernández, J. (2023). Disparar con pólvora del rey: el problema de la evaluación de la eficiencia de las subvenciones y ayudas públicas. En E. Gamero Casado, & L. Alarcón Sotomayor, *20 años de la ley general de subvenciones* (págs. 471-480). Sevilla: INAP Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vigo, R. L. (2014). Aproximaciones a la seguridad jurídica. En P. E. Penagos López, *Seguridad jurídica en el sistema democrático* (págs. 81-107). México D.F.: Tirant lo Blanch.
- Weber, R. (2002). Los nuevos desafíos de la cooperación cultural europea. *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura*, 2.
- Wunder Hachem, D., & Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 39, 131-167.
- Zamorano Barrios, M. M., & Rius Ulldemolins, J. (2016). ¿La diplomacia cultural, una política de Estado? Articulación y descoordinación intergubernamental en la acción cultural exterior del Estado español. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 24, 115-154.
- Zavala Egas, J. (2011). Teoría de la seguridad jurídica. *Iuris dictio*, 12 (14), 217-229.
- Zegarra Valdivia, D. (2012). Del Servicio Público a los servicios de interés general: la evolución del service public en el sistema jurídico. *Revista de Derecho Administrativo*, nº 12, 13-43.

ANEXO A

1. SUBVENCIONES 2021

1.1. CONVOCATORIAS

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Andalucía	18/03/2021	Resolución de 5 de marzo de 2021, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, por la que se convocan para el año 2021 las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía. <i>Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 18 de marzo de 2021, número 52, página 37.</i>
Aragón	13/05/2021	Orden ECD/485/2021, de 4 de mayo, por la que se convocan ayudas para festivales en Aragón organizados por asociaciones y fundaciones para el año 2021. <i>Boletín Oficial de Aragón de 13 de mayo de 2021, número 103, página 23796.</i>
Asturias	03/08/2021	Resolución de 23 de julio de 2021, de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y turismo, de subvenciones para proyectos culturales singulares a desarrollar prioritariamente en el ámbito rural. <i>Boletín Oficial del Principado de Asturias de 3 de agosto de 2021, número 149.</i>
Cantabria	25/06/2021	Resolución de 17 de junio de 2021 del Consejero de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la realización de actividades y proyectos culturales. <i>Boletín Oficial de Cantabria de 25 de junio de 2021, número 122, página 16125.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Castilla y León	23/11/2020	Resolución de 17 de noviembre de 2020, de la Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, de convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a financiar proyectos culturales para la realización de festivales en Castilla y León y actividades culturales complementarias en 2021. <i>Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de noviembre de 2020, número 243, página 46184.</i>
Cataluña	10/05/2021	Resolución CLT/1363/2021, de 30 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Administración de la Oficina de Apoyo a la Iniciativa Cultural por el que se aprueba la convocatoria en el ámbito de las artes para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la organización de actividades de difusión de las artes visuales y artes escénicas a través de festivales, ciclos y eventos similares para el año 2021. <i>Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 10 de mayo de 2021, número 8406.</i>
Comunidad de Madrid	23/02/2021	Orden 1619/2020, de 28 de diciembre, de la Consejería de Cultura y Turismo, por la que se convocan ayudas a entidades culturales privadas sin ánimo de lucro para la realización de actividades culturales relacionadas con el teatro, la música, la danza, la cinematografía, las artes visuales y la moda como disciplina creativa para el año 2021. <i>Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 23 de febrero de 2021, número 45, página 49.</i>
Comunidad Valenciana	22/02/2021	Resolución de 17 de febrero de 2021, del presidente del Institut Valencià de Cultura, por la que se convocan subvenciones para el fomento de las artes escénicas para el sector de la danza, durante los meses de diciembre de 2020 a noviembre de 2021. <i>Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 22 de febrero de 2021, número 9025, página 7885.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Extremadura	04/01/2021	Resolución de 23 de noviembre de 2020, de la Secretaría General, por la que se aprueba la convocatoria de las ayudas a personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, con fines culturales, para la realización de proyectos de actividades de carácter cultural en municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2021. <i>Diario Oficial de Extremadura de 4 de enero de 2021, número 1, página 353.</i>
Galicia	29/04/2021	Resolución de 15 de abril de 2021 por la que se aprueban las bases generales de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a festivales de artes escénicas y de música, y se convocan para el año 2021. <i>Diario Oficial de Galicia de 29 de abril de 2021, número 80, página 21419.</i>
Islas Baleares	24/06/2021	Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos por la cual se convocan las subvenciones para apoyar a la organización y la producción de ferias y festivales, encuentros y jornadas profesionales del mundo de la cultura y la ciencia, que fomenten la proyección exterior y se lleven a cabo en el territorio de las Illes Balears para el año 2021, en el contexto de la actual pandemia de COVID19. <i>Boletín Oficial de las Islas Baleares de 24 de junio de 2021, número 83, página 26062.</i>
Islas Canarias	21/06/2021	Resolución del Consejero Delegado del Instituto Canario de Desarrollo Cultural S.A., por la que se establecen las bases reguladoras generales para la selección y ejecución de proyectos culturales de gran formato en régimen de concurrencia competitiva para el año 2021. https://assets-global.website-files.com/6151bdf804776f918cd21fd3/618a6d5f527a7475855db0af_ResGranFormato2021.pdf
La Rioja	23/03/2021	Resolución 7/2021, de 12 de marzo, de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, por la que se convocan las subvenciones previstas en el Título I (actividades culturales) de la Orden EDC/43/2020, de 22 de julio, para la concesión de ayudas en materia de promoción cultural, destinadas a Asociaciones Culturales inscritas en el registro de asociaciones del Gobierno de La Rioja, Fundaciones Culturales y Ateneos riojanos. <i>Boletín Oficial de La Rioja de 23 de marzo de 2021, número 58, página 5163.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Navarra	17/06/2021	Orden foral 46E/2021, de 6 de mayo, de la Consejera de Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones a entidades del Tercer Sector de las Artes Escénicas y Musicales de Navarra, destinadas a financiar festivales, conciertos, espectáculos y otros eventos 2021”. <i>Boletín Oficial de Navarra de 17 de junio de 2021, número 140.</i>
País Vasco	28/05/2021	Orden de 18 de mayo de 2021, del Consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones, en el ejercicio 2021, para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales. <i>Boletín Oficial del País Vasco de 28 de mayo de 2021, número 104, página 3078.</i>
Región de Murcia	06/07/2021	Resolución del 30 de junio de 2021 del Director General del Instituto de las Industrias Culturales y las Artes, por la que se convoca el Plan “Asociarte” de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de eventos culturales en el ámbito de las artes escénicas, la música y el folklore en la Región de Murcia, en su Edición 2021. <i>Boletín Oficial de la Región de Murcia de 6 de julio de 2021, página 19839.</i>
Ministerio de Cultura	01/05/2021	Resolución de 26 de abril de 2021 del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música por la que se convocan las ayudas a la danza a la lírica y la música correspondientes a 2021. <i>Boletín Oficial del Estado de 1 de mayo de 2021, número 104, página 27817.</i>

1.2. RESOLUCIONES

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Andalucía	29/10/2021	Resolución de la Dirección de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales en la que se pone fin al procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía, en la convocatoria efectuada por resolución de 5 de marzo de 2021. https://www.juntadeandalucia.es/cultura/aaicc/sites/default/files/aaicc/files/subvenciones/promocion_escenicas/promocion_escenicas_2021_concesion.pdf
Aragón	18/10/2021	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/561930/concesiones
Asturias	01/12/2021	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/577027/concesiones
Cantabria	30/11/2021	https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/570702/concesiones
Castilla y León	11/05/2021	https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/533909/concesiones
Cataluña	01/09/2021	https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/561573/concesiones
Comunidad de Madrid	15/09/2021	https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/548311/concesiones
Comunidad Valenciana	11/10/2021	Resolución de 7 de octubre de 2021, del presidente del Institut Valencià de Cultura por la que se conceden ayudas al fomento de las artes escénicas para el sector de la danza durante los meses de diciembre de 2020 a noviembre de 2021. <i>Diario Oficial de la Generalitat Valenciana</i> de 11 de octubre de 2021, número 9192, página 41980.

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Extremadura	08/10/2021	Resolución de 23 de septiembre de 2021, de la Secretaría General, por la que se resuelve la concesión de ayudas a las agrupaciones profesionales de teatro, música y danza de Extremadura para la realización de actuaciones o giras fuera de la comunidad. <i>Diario Oficial de Extremadura de 8 de octubre de 2021, número 195, página 48332.</i>
Galicia	02/08/2021	https://industriasculturais.xunta.gal/sites/default/files/inline-files/resolucion_festivais_ae_2021.pdf
Islas Baleares	10/03/2022	Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos de 3 de marzo de 2022 por la cual se modifica la Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos de 16 de junio de 2021 por la cual se convocan las subvenciones para apoyar a la organización y la producción de ferias y festivales, encuentros y jornadas profesionales del mundo de la cultura y la ciencia, que fomenten la proyección exterior y se lleven a cabo en el territorio de las Illes Balears para el año 2021, en el contexto de la actual pandemia de COVID19, y se conceden las subvenciones de esta convocatoria. <i>Boletín Oficial de las Islas Baleares de 10 de marzo de 2022, número 35, página 8845.</i>
Islas Canarias	22/09/2021	Resolución del Consejero Delegado del Instituto Canario de Desarrollo Cultural S.A., por la que se aprueba la relación definitiva de los proyectos seleccionados de la convocatoria pública de selección y ejecución de proyectos culturales de gran formato en régimen de concurrencia competitiva, año 2021. https://assets-global.website-files.com/6151bdf804776f918cd21fd3/618a6e459626c72ffeb43b6f_ResDefGranFormato.pdf
La Rioja	23/07/2021	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/553037/concesiones

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Navarra	06/09/2021	Resolución 213E/2021, de 6 de septiembre, del Director General de Cultura Institución Príncipe de Viana, por la que se resuelve la convocatoria de "Subvenciones a entidades del tercer sector de las Artes Escénicas y Musicales de Navarra, destinada a financiar festivales, conciertos, espectáculos y otros eventos 2021". https://www.navarra.es/documents/48192/7542527/Resolución_213E-2021_CSV.pdf/5b722486-9ccd-c63f-798d-3d25445e7433?t=1630921650892
País Vasco	01/12/2021	Resolución de 15 de noviembre de 2021, del Viceconsejero de Cultura, por la que se hace pública la relación de subvenciones concedidas durante el ejercicio 2021 para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales. <i>Boletín Oficial del País Vasco de 1 de diciembre de 2021, número 239, página 6061.</i>
Región de Murcia	12/11/2021	Resolución definitiva del Director General del Instituto de las Industrias Culturales y las Artes de la Región de Murcia de concesión de subvenciones del plan Asociarte, en su edición 2021. https://www.icarm.es/servlet/integra.servlets.Multimedias?METHOD=VERMULTIMEDIA_8266&nombre=08_Resolucion_DEFINITIVA_AsociArte_2021.pdf
Ministerio de Cultura	26/11/2021	Resolución del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, por la que se conceden ayudas a la danza, la lírica y la música en 2021, convocadas por resolución de 26 de abril de 2021. https://www.boe.es/boe/dias/2021/05/01/pdfs/BOE-B-2021-21491.pdf

2. SUBVENCIONES 2022

2.1. CONVOCATORIAS

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Andalucía	21/04/2022	Resolución de 12 de abril de 2022, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, por la que se convocan para el año 2022, las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía. <i>Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 21/04/2022, número 75, página 6415/1.</i>
Aragón	31/10/2022	Orden ECD/1529/2022, de 25 de octubre, por la que se convocan ayudas para festivales en Aragón organizados por asociaciones y fundaciones para el año 2022. <i>Boletín Oficial de Aragón de 30/10/2022, número 211, página 40446.</i>
Asturias	28/04/2022	Resolución de 20 de abril de 2022, de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y turismo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para proyectos culturales singulares a desarrollar prioritariamente en el ámbito rural. <i>Boletín Oficial del Principado de Asturias de 28/04/2022, número 81.</i>
Cantabria	07/01/2022	Resolución de 23 de diciembre de 2021 del Consejero de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la realización de actividades y proyectos culturales. <i>Boletín Oficial de Cantabria de 07/01/2022, número 4, página 460.</i>
Castilla y León	02/11/2021	Resolución del Director General de la Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, de convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a financiar proyectos culturales para la realización de festivales en Castilla y León y actividades culturales complementarias en 2022. <i>Boletín Oficial de Castilla y León de 02/11/2022, número 211, página 52816.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Cataluña	11/04/2022	Resolución CLT/983/2022, de 31 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Administración de la Oficina de Apoyo a la Iniciativa Cultural, por el que se aprueba la convocatoria, en el ámbito de las artes, para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la organización de actividades de difusión de las artes visuales y artes escénicas a través de festivales, ciclos y eventos similares para el año 2022. <i>Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña</i> de 11/4/2022, número 8645.
Comunidad de Madrid	16/03/2022	Orden 272/2022, de 28 de febrero, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se convocan ayudas a entidades culturales privadas sin ánimo de lucro para la realización de actividades culturales relacionadas con el teatro, la música, la danza, la cinematografía, las artes visuales y la moda como disciplina creativa para el año 2022. <i>Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid</i> de 16/03/2022, número 64, página 185.
Comunidad Valenciana	03/08/2022	Orden 47/2022, de 27 de julio, de la Conselleria de Educació, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva al fomento de las artes escénicas en los sectores del teatro, la danza y el circo del Institut Valencià de Cultura, en las modalidades de ayudas anuales a la producción profesional de un montaje escénico, ayudas a la producción emergente de un montaje escénico, ayudas a la gira de espectáculos, ayudas para la asistencia a ferias y eventos orientados al mercado, y ayudas para la realización de festivales y muestras, y se convoca la concesión de ayudas para el ejercicio 2022. <i>Diario Oficial de la Generalitat Valenciana</i> de 03/08/2022, número 9397, página 40360.
Extremadura	04/01/2022	Resolución de 11 de noviembre de 2021, de la Secretaría General, por la que se aprueba la convocatoria de las ayudas a personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, con fines culturales, para la realización de proyectos de actividades de carácter cultural en municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022. <i>Diario Oficial de Extremadura</i> de 04/01/2022, número 2, página 382.

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Galicia	24/03/2022	Resolución de 10 de marzo de 2022 por la que se aprueban las bases generales de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a festivales de artes escénicas y de música, y se aprueba la convocatoria para el año 2022. <i>Diario Oficial de Galicia de 24/03/2022, número 58, página 19398.</i>
Islas Baleares	18/06/2022	Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos de 15 de junio de 2022 por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para apoyar a ferias, festivales, encuentros, jornadas y premios del mundo de la cultura que fomenten la proyección exterior y se lleven a cabo en el territorio de las Illes Balears para el año 2022. <i>Boletín Oficial de las Islas Baleares de 18/06/2022, número 79, página 25595.</i>
Islas Canarias	09/06/2022	Bases generales para el patrocinio de proyectos culturales de pequeño y mediano formato mediante la selección en régimen de concurrencia competitiva para el año 2022. https://assets-global.website-files.com/6151bdf804776f918cd21fd3/626053e6e03a746deaa4cc8f_BasesPatrocinioAAEE2022.pdf
La Rioja	13/04/2022	Resolución 38/2022, de 8 de abril, de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones previstas en el Título I (actividades culturales) de la Orden EDC/43/2020, de 22 de julio, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de ayudas en materia de promoción cultural, destinadas a Asociaciones Culturales inscritas en el Registro de Asociaciones del Gobierno de La Rioja, Fundaciones culturales riojanas y Ateneos riojanos. <i>Boletín Oficial de La Rioja de 13/04/2022, número 72, página 5560.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Navarra	11/04/2022	Orden Foral 30E/2022, de 17 de marzo, de la Consejera de Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones a entidades del Tercer Sector de las Artes Escénicas y Musicales de Navarra, destinadas a financiar festivales, conciertos y espectáculos 2022”. <i>Boletín Oficial de Navarra de 11/04/2022, número 72.</i>
País Vasco	26/10/2022	Orden de 18 de octubre de 2022, del Consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones, en el ejercicio 2022, para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales. <i>Boletín Oficial del País Vasco, número 205, página 4606.</i>
Región de Murcia	26/03/2022	Resolución del Director General del Instituto de las Industrias Culturales y las Artes, de convocatoria de subvenciones “Asociarte” a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de eventos culturales en el ámbito de las artes escénicas, la música y el folklore en la Región de Murcia, en su edición 2022. <i>Boletín Oficial de la Región de Murcia de 26 de marzo de 2022, número 71, página 8917.</i>
Ministerio de Cultura	18/03/2022	Resolución de 16 de marzo de 2022 del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música por la que se convocan ayudas a la danza, la lírica y la música correspondientes a 2022. <i>Boletín Oficial del Estado de 18/03/2022, número 66, página 13016.</i>

2.2. RESOLUCIONES

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Andalucía	16/11/2022	Resolución de la Dirección de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales en la que se pone fin al procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía, en la convocatoria efectuada por Resolución, convocadas mediante Resolución de 12 de abril de 2022. https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/620889/concesiones
Aragón	21/12/2022	Orden ECD/1862/2022, de 20 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas para festivales en Aragón organizados por asociaciones y fundaciones para el año 2022. <i>Boletín Oficial de Aragón de 21/12/2022, número 13, página 130.</i>
Asturias	21/10/2022	Resolución de 6 de octubre de 2022, de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Turismo, por la que se conceden y deniegan subvenciones para proyectos culturales singulares a desarrollar prioritariamente en el ámbito rural. <i>Boletín Oficial del Principado de Asturias de 21/10/2022, número 203.</i>
Cantabria	09/11/2022	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/603512/concesiones
Castilla y León	04/03/2022	Resolución de 2 de marzo de 2022, de la Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, por la que se conceden subvenciones destinadas a financiar proyectos culturales para la realización de festivales en Castilla y León y actividades culturales complementarias en 2022. <i>Boletín Oficial de Castilla y León de 04/04/2022, número 44, página 10110.</i>
Cataluña	10/08/2021	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/618988/concesiones

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Comunidad de Madrid	28/11/2022	Orden 1818/2022, de 14 de noviembre, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se desestiman diversas solicitudes presentadas a la convocatoria de ayudas a favor de entidades culturales privadas sin ánimo de lucro para la realización de actividades culturales relacionadas con el teatro, la música, la danza, la cinematografía, las artes visuales y la moda como disciplina creativa para el año 2022. <i>Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 28/11/2022, número 283, página 122.</i>
Comunidad Valenciana	12/12/2022	Resolución de 7 de diciembre de 2022, de la presidenta del Instituto Valenciano de Cultura, de concesión de las subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva al fomento de las artes escénicas en los sectores del teatro, la danza y el circo del Instituto Valenciano de Cultura, en las modalidades de ayudas anuales a la producción profesional de un montaje escénico, ayudas a la producción emergente de un montaje escénico, ayudas a la gira de espectáculos, ayudas para la asistencia a ferias y acontecimientos orientados al mercado y ayudas para la realización de festivales y muestras. <i>Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 12/12/2022, número 9487, página 65779.</i>
Extremadura	29/07/2022	Resolución de 24 de junio de 2022, la Secretaría General, por la que se resuelve la concesión de ayudas a personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, con fines culturales, para la realización de proyectos de actividades de carácter cultural en municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2022. <i>Diario Oficial de Extremadura de 29/07/2022, número 145, página 36857.</i>
Galicia	27/06/2022	https://industriasculturais.xunta.gal/sites/default/files/inline-files/subv_festivais_artes_escenicas_adx.pdf

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Islas Baleares	23/02/2023	Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos por la que se resuelve la Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos de 15 de junio de 2022 por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para apoyar a ferias, festivales, encuentros, jornadas y premios del mundo de la cultura que fomenten la proyección exterior y se lleven a cabo en el territorio de las Illes Balears para el año 2022. <i>Boletín Oficial de las Islas Baleares</i> de 23/02/2023, número 24, página 9073.
Islas Canarias	11/11/2022	Resolución del Consejero Delegado del Instituto Canario de Desarrollo Cultural, S.A., por la que se aprueban las listas definitivas de adjudicación conteniendo las propuestas de patrocinio seleccionadas en la convocatoria pública de patrocinio de proyectos culturales de pequeño y mediano mediante la selección de las mismas en régimen de concurrencia competitiva, año 2022. https://assets-global.website-files.com/6151bdf804776f918cd21fd3/636e64442b75cb2ba45348c0_RESOLUCIÓN_DEFINITIVA_PEQUEÑO Y MEDIANO FORMATO.pdf
La Rioja	17/11/2022	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/620197/concesiones
Navarra	26/07/2022	Resolución 231E/2022, de 26 de julio, del Director General de Cultura Institución Príncipe de Viana, por la que se resuelve la convocatoria de “Subvenciones a entidades del Tercer Sector de las Artes Escénicas y Musicales de Navarra, destinadas a financiar festivales, conciertos y espectáculos 2022”. https://www.navarra.es/documents/48192/15013874/Resolucion+Concesion+3.+Sector+Festivales+2022_231E-2022_CSV.pdf/540e63e4-7110-6619-d55e-c9ae36ea3eb7?t=1658994995408

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
País Vasco	26/01/2023	Resolución de 16 de enero de 2023, del Viceconsejero de Cultura, por la que se hace pública la relación de subvenciones concedidas durante el ejercicio 2022 para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales. <i>Boletín Oficial del País Vasco de 26/01/2023, número 18, página 432.</i>
Región de Murcia	16/09/2022	Resolución definitiva del Director General del Instituto de las Industrias Culturales y las Artes de la Región de Murcia de concesión de subvenciones “Asociarte” a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de eventos culturales en el ámbito de las artes escénicas, la música y el folklóre en la Región de Murcia, en su edición 2022. https://www.icarm.es/servlet/integra.servlets.Multimedias?METHOD=VERMULTIMEDIA_8463&nombre=07_Resolucion_definitiva_Asociarte_2022_(COPIA).pdf
Ministerio de Cultura	16/09/2022	Resolución del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, por la que se conceden ayudas a la danza, la lírica y la música en 2022, convocadas por resolución de 16 de marzo de 2022. https://www.cultura.gob.es/dam/jcr:98fb5e38-69f3-4446-9660-168285a13a05/resoluci-n--ayudas-2022-con-anexos-pdf-xsig.pdf

3. SUBVENCIONES 2023

3.1. CONVOCATORIAS

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Andalucía	24/04/2023	Resolución de 11 de abril de 2023, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, por la que se convocan para el año 2023, las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía. <i>Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 24/04/2023, número 76, página 7201/1.</i>
Aragón	31/03/2023	Orden ECD/350/2023, de 22 de marzo, por la que se convocan ayudas para festivales en Aragón para el año 2023. <i>Boletín Oficial de Aragón de 31/03/2023, número 63, página 13213.</i>
Asturias	25/01/2023	Resolución de 30 de diciembre de 2022, de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y turismo, por la que se aprueba anticipadamente la convocatoria de subvenciones para proyectos culturales singulares a desarrollar prioritariamente en el ámbito rural. <i>Boletín Oficial del Principado de Asturias de 25/01/2023, número 16.</i>
Cantabria	31/05/2023	Resolución de 24 de mayo de 2023 del Consejero de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la realización de actividades y proyectos culturales. <i>Boletín Oficial de Cantabria de 31/05/2023, número 104, página 17623.</i>
Castilla y León	24/01/2023	Resolución de 19 de enero de 2023, del Director General de la Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, de convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a financiar proyectos culturales para la realización de festivales en Castilla y León y actividades culturales complementarias en 2023. <i>Boletín Oficial de Castilla y León de 24/01/2023, número 15, página 125.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Cataluña	25/05/2023	Resolución CLT/1756/2023, de 16 de mayo, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Administración de la Oficina de Apoyo a la Iniciativa Cultural por el que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la organización de actividades de difusión de las artes visuales y artes escénicas a través de festivales, ciclos y eventos similares para el año 2023. <i>Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 25/5/2023, número 8923.</i>
Comunidad de Madrid	13/02/2023	Orden 2629/2022, de 28 de diciembre, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se convocan ayudas a entidades culturales privadas sin ánimo de lucro para la realización de actividades culturales relacionadas con el teatro, la música, la danza, la cinematografía, las artes visuales y la moda como disciplina creativa en el año 2023. <i>Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 13/02/2023, número 37, página 81.</i>
Comunidad Valenciana	13/06/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, del director general del Institut Valencià de Cultura, por la que se convocan subvenciones para el fomento de las artes escénicas en la Comunitat Valenciana. <i>Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 13/06/2023, número 9616, página 36793.</i>
Extremadura	11/01/2023	Resolución de 30 de noviembre de 2022, de la Secretaría General, por la que se aprueba la convocatoria de las ayudas a personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, con fines culturales, para la realización de proyectos de actividades de carácter cultural en municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2023. <i>Diario Oficial de Extremadura de 11/01/2023, número 7, página 2983.</i>
Galicia	17/03/2023	Resolución de 2 de marzo de 2023 por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a festivales de música y de artes escénicas, y se convocan para el año 2023. <i>Diario Oficial de Galicia de 17/03/2023, número 54, página 18541.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
Islas Baleares	14/03/2023	Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para apoyar a ferias, festivales, encuentros, jornadas y premios del mundo de la cultura que fomenten la proyección exterior y se lleven a cabo en el territorio de las Illes Balears para el año 2023. <i>Boletín Oficial de las Islas Baleares de 14/03/2023, número 32, página 13682.</i>
Islas Canarias	05/06/2024	Orden de 14 de mayo de 2024, por la que se aprueba el gasto para el ejercicio 2024, se convocan subvenciones destinadas a proyectos culturales de gran formato realizados o a realizar en los años 2023 y 2024, y se aprueban sus bases reguladoras por importe de dos millones seiscientos mil (2.600.000,00) euros. <i>Boletín Oficial de Canarias de 05/05/2024, número 109, página 17461.</i>
La Rioja	27/04/2023	Resolución 60/2023, de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones previstas en el Título I (actividades culturales) de la Orden EDC/43/2020, de 22 de julio, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de ayudas en materia de promoción cultural, destinadas a Asociaciones Culturales inscritas en el Registro de Asociaciones del Gobierno de La Rioja, Fundaciones culturales riojanas y Ateneos riojanos. <i>Boletín Oficial de la Rioja de 27/04/2023, número 82, página 8182.</i>
Navarra	11/05/2023	Orden Foral 55E/2023, de 19 de abril, de la consejera de Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones a entidades del Tercer Sector de las Artes Escénicas y Musicales de Navarra, destinadas a financiar festivales, conciertos y espectáculos 2023”. <i>Boletín Oficial de Navarra de 11/05/2023, número 99.</i>

COMUNIDAD	FECHA	CONVOCATORIA
País Vasco	07/06/2023	Orden de 9 de mayo de 2023, del Consejero de Cultura y Política Lingüística, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones, en el ejercicio 2023, para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales. <i>Boletín Oficial del País Vasco de 07/06/2023, número 107, página 2684.</i>
Región de Murcia	07/03/2023	Resolución del Director General del Instituto de las Industrias Culturales y las Artes, de convocatoria de subvenciones “Asociarte” a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de eventos culturales en el ámbito de las artes escénicas, la música y el folklóre en la Región de Murcia, en su edición 2023. <i>Boletín Oficial de la Región de Murcia de 07/03/2023, número 54, página 6142.</i>
Ministerio de Cultura	02/03/2023	Resolución de 28 de febrero de 2023 del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música por la que se convocan ayudas a la danza, la lírica y la música correspondientes a 2023. <i>Boletín Oficial del Estado de 02/03/2023, número 52, página 9490.</i>

3.2. RESOLUCIONES

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Andalucía	19/10/2023	Resolución de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales por la que se pone fin al procedimiento de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía, convocado mediante Resolución de 11 de abril de 2023. https://www.juntadeandalucia.es/cultural/aaicc/sites/default/files/aaicc/files/subvenciones/promocion_escenicas/promocion_artesescenicas_2023_concesion.pdf
Aragón	11/08/2023	ORDEN ECD/1051/2023, de 2 de agosto, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas para festivales en Aragón para el año 2023. <i>Boletín Oficial de Aragón de 11/08/2023, número 154, página 30770.</i>
Asturias	27/06/2023	Resolución de 14 de junio de 2023, de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Turismo, por la que se conceden y deniegan subvenciones 2023 para proyectos culturales singulares a desarrollar prioritariamente en el ámbito rural. <i>Boletín Oficial del Principado de Asturias, número 122.</i>
Cantabria	22/11/2023	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/697869/concesiones
Castilla y León	12/07/2023	Resolución de 7 de julio de 2023, de la Dirección General de la Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar proyectos culturales para la realización de festivales en Castilla y León y actividades culturales complementarias en 2023. <i>Boletín Oficial de Castilla y León de 12/07/2023, número 133, página 104.</i>
Cataluña	06/10/2023	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/696052/concesiones

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Comunidad de Madrid	31/07/2023	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/673609/concesiones
Comunidad Valenciana	24/10/2023	Resolución de 18 de octubre de 2023, del director general del Institut Valencià de Cultura, para la concesión de las subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva para fomentar las artes escénicas en la Comunitat Valenciana. <i>Diario oficial de la Generalitat Valenciana de 24/10/2023, número 9710, página 58796.</i>
Extremadura	20/07/2023	Resolución de 27 de junio de 2023, de la Secretaría General, por la que se resuelve la concesión de ayudas a personas jurídicas sin ánimo de lucro, con fines culturales, para la realización de proyectos de actividades de carácter cultural en municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2023. <i>Diario Oficial de Extremadura de 20/07/2023, número 139, página 44502.</i>
Galicia	30/06/2023	https://industriasculturais.xunta.gal/sites/default/files/2023-07/resolucion_concesion_festivals_escena.pdf
Islas Baleares	13/01/2024	Resolución del presidente del Instituto de Estudios Baleáricos por la que se conceden subvenciones para apoyar a ferias, festivales, encuentros, jornadas y premios del mundo de la cultura que fomenten la proyección exterior y se lleven a cabo en el territorio de las Islas Baleares para el año 2023. <i>Boletín Oficial de las Islas Baleares de 13 de enero de 2024, número 7, página 276.</i>
Islas Canarias	08/11/2024	Resolución de 29 de octubre de 2024, por la que se resuelve con carácter definitivo la convocatoria de subvenciones efectuada por Orden de 14 de mayo de 2024, destinadas a proyectos culturales de gran formato realizados o a realizar en los años 2023 y 2024. <i>Boletín Oficial de Canarias de 8 de noviembre de 2024, número 223, página 3699.</i>
La Rioja	03/10/2023	https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/689856/concesiones

COMUNIDAD	FECHA	RESOLUCIÓN
Navarra	26/07/2023	Resolución 286E/2023, de 26 de julio, del Director General de Cultura Institución Príncipe de Viana, por la que se resuelve la convocatoria de “Subvenciones a entidades del Tercer Sector de las Artes Escénicas y Musicales de Navarra, destinadas a financiar festivales, conciertos y espectáculos 2023”. https://www.navarra.es/documents/48192/15013874/Resolucion+Concesion+3.+Sector+Festivales+2022_231E-2022_CSV.pdf/540e63e4-7110-6619-d55e-c9ae36ea3eb7?t=1658994995408
País Vasco	27/12/2023	Resolución de 12 de diciembre de 2023, del Viceconsejero de Cultura, por la que se hace pública la relación de subvenciones concedidas, durante el ejercicio 2023, para la organización de festivales en las diferentes áreas culturales. <i>Boletín Oficial del País Vasco de 27 de diciembre de 2023, número 245, página 5745.</i>
Región de Murcia	17/07/2023	Resolución definitiva de subvenciones “Asociarte” a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de eventos culturales en el ámbito de las artes escénicas, la música y el folklóre en la Región de Murcia, en su edición 2023. https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias/679216/concesiones
Ministerio de Cultura	07/08/2023	Resolución del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, por la que se conceden ayudas a la danza, la lírica y la música en 2023, convocadas por resolución de 28 de febrero de 2023. https://www.cultura.gob.es/dam/jcr:8f2d9514-b5f0-4c36-8897-2c0c885d7e2a/resolucion-definitiva-con-anexos-pdf-xsig.pdf

SOBRE EL AUTOR



Carlos Alonso Naya

Carlos Alonso Naya es jurista e investigador especializado en derecho de la cultura con más de dos décadas de experiencia. Licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, es Máster en Alta Gestión Ambiental, Máster Universitario en Gestión Cultural y Máster Universitario en Investigación en Derecho de la Cultura, complementa su formación con diversos posgrados, entre ellos en Políticas Culturales o en Contratación del Sector Público. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Aplicación y aplicabilidad de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* o *La diplomacia pública a través de redes culturales*.



Acieloabierto

La Red Acieloabierto es una entidad sin ánimo de lucro cuya misión es proporcionar recursos y estabilidad a festivales de danza contemporánea que se celebran en territorio español a través del trabajo en red independiente y no institucional. Esta última referencia indica que la Red no responde a las exigencias ni intereses de ningún grupo, Administración o territorio. Para el cumplimiento de esta finalidad articula diferentes programas, como son el Circuito Acieloabierto, la Ventana Internacional, los Itinerarios Formativos o la Plataforma Acieloabierto.

La Red presenta una amplia implantación territorial y un alto grado de representatividad. Se caracteriza por la atención al contexto de sus miembros en los procesos de cooperación, aunque quizá su rasgo más definitorio sea el compromiso con la danza, la voluntad de contribuir a la prosperidad compartida del ecosistema coreográfico en todos los territorios del Estado.

De ese compromiso parte la iniciativa de acometer el presente Informe, impulsado por la intención de ayudar a corregir uno de los principales factores de deterioro de las artes en España.



ACIELOABIERTO

RED DE FESTIVALES DE DANZA
CONTEMPORÁNEA EN ESPACIOS
NO CONVENCIONALES

ISBN 9788409676286



9 788409 676286 >