Comentario La concesión directa de subvenciones nominativas a entidades de ámbito estatal en el sector agroalimentario y pesquero: fundamento, límites y garantías del artículo 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones a la luz del Real retoDec 810/2026

Resumen

El Real Decreto 810/2026, de 7 de octubre, articula veinticuatro líneas de subvención directa y singular a favor de entidades estatales del sector agroalimentario y pesquero, al amparo del artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. El comentario examina el fundamento constitucional y legal de ese cauce excepcional, su exclusión expresa de los principios de publicidad y concurrencia, el doble régimen jurídico que conviven en la norma —el ordinario de la Ley 38/2003 y el especial aplicable a EXPASA Agricultura y Ganadería y al CSIC-IREC—, el procedimiento de concesión diseñado, la justificación de la gestión centralizada estatal frente a la competencia autonómica, las obligaciones de transparencia y control impuestas a los beneficiarios, el régimen de pago y de compatibilidad de ayudas, y el sistema de incumplimientos y reintegro. La conclusión práctica es que la validez de cada una de las veinticuatro concesiones depende de una motivación individualizada y sostenible de la imposibilidad de concurrencia, exigencia que la jurisprudencia contencioso-administrativa reciente ha mostrado dispuesta a controlar con rigor.

1. El marco constitucional y legal de la concesión directa de subvenciones singulares

El Real Decreto 810/2026 se dicta, según su disposición final primera, al amparo de la regla 13.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y, para las ayudas de las letras f), g), h), i), j), q), r), u) y w) del artículo 4.1, también al amparo del artículo 149.1.15.ª, relativo al fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Sobre esa doble base competencial se construye un régimen de concesión directa que tiene su anclaje legal en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con los apartados 2 y 3 de su artículo 28 y con el artículo 67 de su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. Se trata de veinticuatro líneas nominativas, cada una definida por su propio anexo, que comparten un mismo fundamento: la existencia de entidades de ámbito estatal, sin equivalente conocido, que vienen prestando de forma continuada servicios de interés general al sector primario, a la industria agroalimentaria o a la investigación pesquera y agraria. La técnica legislativa —un real decreto único que incorpora veinticinco anexos— no es meramente instrumental, sino que revela la vocación de dar continuidad a compromisos presupuestarios que, según la propia exposición de motivos, vienen sucediéndose ejercicio tras ejercicio como subvenciones hasta ahora nominativas en los presupuestos generales del Estado.

2. La exclusión de la concurrencia competitiva: justificación material y límites del artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003

El artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003 permite acudir a la concesión directa cuando concurren razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas, que dificulten su convocatoria pública. El Real Decreto 810/2026 construye esa justificación sobre dos pilares: la inexistencia de otras entidades de ámbito nacional equivalentes a cada una de las beneficiarias —lo que determina su carácter exclusivo— y la imposibilidad material de establecer parámetros comparativos entre actividades heterogéneas (formación a comunidades de regantes, dinamización del ecosistema de innovación agroalimentaria, investigación oceanográfica, promoción internacional de la gastronomía, liquidación de una corporación extinta, entre otras) que impiden un mecanismo de prelación entre solicitantes. Esta construcción es jurídicamente correcta en su planteamiento general, pero exige, como contrapartida, que la motivación de la exclusividad se sostenga individualizadamente para cada línea y no se dé por supuesta en bloque para las veinticuatro. La doctrina judicial más reciente sobre el mismo precepto ha insistido en que no basta con invocar genéricamente el interés público: es necesario explicitar por qué, dentro del colectivo potencialmente interesado en una actividad de naturaleza análoga, unos sujetos pueden acceder a la subvención directa y otros, en situación comparable, quedan excluidos sin posibilidad de concurrir. El riesgo no es menor: cuanto más amplio es el elenco de beneficiarios de un mismo instrumento normativo, mayor es la probabilidad de que, para alguna línea concreta, un tercero potencialmente interesado pueda cuestionar la suficiencia de la motivación.

3. El doble régimen jurídico aplicable: subvenciones ordinarias y subvenciones excluidas del ámbito de la Ley 38/2003

El artículo 2.1 del real decreto distingue dos regímenes. El general —aplicable a veintiuna de las veinticuatro líneas— se rige por la Ley 38/2003 y su reglamento, con la salvedad de los principios de publicidad y concurrencia, inherentemente incompatibles con la concesión directa, y por las Leyes 39/2015 y 40/2015. El especial —aplicable a EXPASA Agricultura y Ganadería, SA, SME (artículo 4.1, letras s) y t), anexos XX y XXI) y a la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas a través del IREC (artículo 4.1, letra q), anexo XVIII)— excluye estas subvenciones del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003 conforme a su artículo 2.2, que contempla precisamente esa exclusión para las aportaciones dinerarias entre entidades del sector público o entre una Administración y una sociedad mercantil estatal o un organismo público de investigación cuando no existe actividad de fomento en sentido estricto, sino dotación de medios para el cumplimiento de fines propios. La norma no deja, sin embargo, a estas tres líneas sin control: las sujeta expresamente a las obligaciones y condiciones que el propio real decreto establece como norma especial, y a la normativa presupuestaria general, en particular la Ley 39/2015 y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Esta dualidad de regímenes, coherente con la naturaleza jurídica diferenciada de los perceptores, exige del operador jurídico una lectura atenta: las categorías generales de la Ley 38/2003 —reintegro, infracciones, régimen sancionador— no son trasladables sin más a EXPASA ni al CSIC-IREC, cuyo control se articula por las vías específicas de los respectivos anexos XVIII, XX y XXI y por la fiscalización presupuestaria ordinaria.

4. El procedimiento de concesión: iniciación de oficio, solicitud reglada y plazos de resolución

El artículo 3 diseña un procedimiento híbrido: se inicia de oficio con la propia entrada en vigor del real decreto, pero exige que cada entidad presente una solicitud reglada —con presupuesto detallado, declaración de otras ayudas, declaración responsable del artículo 13.2 y 3 de la Ley 38/2003 y acreditación de representación— en el plazo de quince días desde el día siguiente a la entrada en vigor. Esta combinación de iniciación ex officio y solicitud rogada no es contradictoria: la decisión política de subvencionar a estas entidades ya está tomada por la norma, pero la concreción del importe y el cumplimiento de los requisitos exige la intervención activa del interesado. El sistema prevé, además, un trámite de modificación del presupuesto tras la propuesta de resolución provisional —sin alteración del objeto de la ayuda— y, antes de resolver, la fiscalización previa del gasto conforme a la Ley 47/2003. La resolución corresponde a tres órganos distintos en función de la línea (Secretaria de Estado de Agricultura y Alimentación, Ministro, o Presidente de ENESA), debe dictarse y notificarse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del real decreto, y su silencio produce efectos desestimatorios conforme al artículo 25.5 de la Ley 38/2003. El régimen de recursos también se bifurca: recurso de reposición potestativo o recurso contencioso-administrativo directo frente a las resoluciones que agotan la vía administrativa, y recurso de alzada ante el Ministro frente a las del Presidente de ENESA, que no la agotan conforme al artículo 82.5 de la Ley 50/1998.

5. La gestión centralizada estatal frente a la competencia autonómica en materia agraria y de investigación

La exposición de motivos dedica una extensa argumentación a justificar la gestión centralizada de estas ayudas frente a una eventual territorialización autonómica, apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 149.1.13.ª de la Constitución. Cita, en ese sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/2001, de 15 de febrero, que recuerda que ese título competencial ampara tanto normas estatales de ordenación general de sectores económicos como «previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos», con remisión a la Sentencia 155/1996, de 9 de octubre, y a la Sentencia 117/1992, de 16 de septiembre. Añade la cita de la Sentencia 74/2014, de 8 de mayo, sobre la compatibilidad entre competencias autonómicas exclusivas sobre un subsector y medidas estatales de planificación económica, y de la Sentencia 11/2015, que remite a la Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, para reiterar que el sector agrario y ganadero tolera, pese a la competencia autonómica específica, la fijación estatal de líneas directrices y medidas singulares. Para las líneas vinculadas a la investigación científica, la norma invoca además la doctrina sobre el artículo 149.1.15.ª de la Constitución fijada en las Sentencias 53/1988, 103/1989, 64/1989 y 90/1992. El argumento central —que estas entidades operan en todo el territorio nacional y que la fragmentación autonómica de los fondos quebraría la homogeneidad de las condiciones de acceso— es jurídicamente sólido para entidades de proyección estatal indiscutida, como FENACORE o las dos redes de desarrollo rural, pero exige una justificación más matizada para entidades cuya naturaleza institucional es autonómica o híbrida, como reconoce la propia exposición de motivos respecto de la Fundación AZTI y del CEIGRAM, cuya vocación generalista y proyección supraautonómica se invoca precisamente para salvar esa objeción.

6. Obligaciones de transparencia, identificación de la financiación y control de las entidades beneficiarias

El artículo 5 impone a todas las entidades beneficiarias un conjunto de obligaciones comunes: identificar el origen de la financiación estatal mediante el logotipo institucional del Ministerio —y, en su caso, el de la Unión Europea— en toda comunicación, resolución o actuación de visibilidad y publicidad; someterse a las actuaciones de comprobación del órgano concedente y al control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas; y conservar la documentación justificativa de la aplicación de los fondos mientras no haya prescrito el derecho de la Administración a exigir el reintegro. A estas obligaciones generales se añaden, anexo por anexo, exigencias de información periódica a las distintas direcciones generales instructoras —por ejemplo, la comunicación previa de reuniones, conferencias y seminarios para posibilitar controles sobre el terreno, o la verificación de la participación de mujeres en determinadas actividades—, así como la exigencia, en numerosas líneas, de informe de auditor de cuentas inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas conforme a la Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo. El diseño combina así un control de legalidad formal (publicidad en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, conforme al Real Decreto 130/2019) con un control material y financiero reforzado, proporcional a la cuantía y naturaleza de cada línea.

7. El régimen de pago anticipado, compatibilidad de ayudas y calificación como ayuda de Estado

El artículo 7 habilita, con carácter general, el pago anticipado a la justificación y sin necesidad de fianza o garantía, condicionado a la acreditación de estar al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Sin embargo, buena parte de los anexos —especialmente los vinculados al CNTA, a AMETIC, a la Fundación Cajamar o a las entidades asociadas al Plan Internacional de la Gastronomía Española— excluyen expresamente el pago anticipado y exigen un pago único tras la revisión de la cuenta justificativa con informe de auditoría, lo que revela que la regla general del artículo 7 opera como supletoria frente a la previsión especial de cada anexo. En cuanto a la compatibilidad, el artículo 4.3 permite la concurrencia con cualquier otra ayuda pública, siempre que el conjunto no supere el coste de la actividad subvencionada, y remite las ayudas financiadas con fondos europeos a su normativa propia. Resulta también significativa la afirmación de la exposición de motivos de que estas subvenciones no constituyen ayudas de Estado en el sentido del Derecho de la Unión, por no alterar potencialmente el mercado interior, bien por tratarse de actividades no prestadas en concurrencia, bien por beneficiar de modo conjunto e indistinto a la totalidad del sector. Se trata de una calificación unilateral del Reino de España, razonada pero no vinculante para la Comisión Europea ni para los órganos jurisdiccionales de la Unión, que constituye uno de los puntos de mayor fragilidad potencial del esquema si alguna de las líneas —en particular las dirigidas a la promoción comercial o a la mejora de la posición competitiva de operadores concretos— fuera cuestionada desde esa perspectiva.

8. Incumplimientos, reintegro y régimen sancionador: la graduación proporcional del artículo 9

El artículo 9 articula un sistema de reintegro que combina reglas generales de la Ley 38/2003 con matices propios. El reintegro procede, junto con el interés de demora, en los supuestos del artículo 37 de dicha ley. Cuando el incumplimiento es parcial, se aplica el principio de proporcionalidad, pero la propia norma concreta ese principio con una regla cuantitativa: solo

se considera que el cumplimiento se aproxima significativamente al total, y por tanto resulta modulable, cuando la subvención correctamente aplicada supera el 80 % de la cuantía concedida, unido a una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de los compromisos. Por debajo de ese umbral, no se explicita en la norma una regla de modulación equivalente, lo que debe interpretarse en el sentido de que el margen de proporcionalidad queda reservado a los incumplimientos de mayor entidad relativa, sin que ello excluya la valoración individualizada que exige la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre el artículo 37.2 de la Ley 38/2003. El incumplimiento de las obligaciones de publicidad e información tiene un tratamiento autónomo y más severo en términos relativos: reintegro de la mitad de la cuantía asignada a la actuación no publicitada, conforme al artículo 31.3 del reglamento de la Ley 38/2003. Los incumplimientos de otros requisitos específicos de cada anexo determinan el reintegro total de la parte incumplida, sin margen de proporcionalidad expreso. A todo ello se añade la posible concurrencia de responsabilidad sancionadora conforme al título IV de la Ley 38/2003 y de su reglamento, en relación con el régimen general de infracciones de las Leyes 39/2015 y 40/2015. El resultado es un sistema que, sobre el papel, ofrece seguridad jurídica a las entidades beneficiarias, pero cuya aplicación práctica exigirá, en cada expediente de reintegro, una motivación individualizada que distinga con precisión entre incumplimiento sustancial e incumplimiento accesorio, en línea con la doctrina que el propio Tribunal Supremo ha consolidado sobre la proporcionalidad del reintegro subvencional.