Opinión Veinticuatro excepciones en un solo Real Decreto: lo que el modelo de subvenciones agroalimentarias de 2026 no puede permitirse olvidar

Hay una forma de leer el Real Decreto 810/2026 como una fotografía fiel del tejido institucional del campo y el mar españoles: FENACORE, las redes de desarrollo rural, el CNTA, AMETIC, la Fundación Cajamar, la Real Academia de Gastronomía, FIAB, las cooperativas agroalimentarias, el CSIC, la Fundación Artemisan, EXPASA, AZTI, el CEIGRAM. Veinticuatro líneas, un mismo instrumento jurídico, un mismo artículo de la Ley General de Subvenciones invocado una y otra vez. Y hay otra forma de leerlo, menos cómoda: como un ejercicio de confianza acumulada, repetido ejercicio tras ejercicio, en que la excepción —la concesión directa, sin convocatoria, sin concurrencia— se ha convertido en la regla de financiación de referencia para todo un sector.

Ninguna de las dos lecturas es falsa. El real decreto da continuidad a subvenciones que, según su propia exposición de motivos, venían siendo nominativas en los presupuestos generales del Estado y que sostienen funciones de indudable interés público: asesoramiento técnico a comunidades de regantes, investigación oceanográfica, vertebración del cooperativismo agroalimentario, liquidación ordenada de una corporación extinta. Pero el mecanismo elegido para financiarlas —el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, General de Subvenciones— es, por definición legal, una excepción a los principios de publicidad y concurrencia que presiden el resto del sistema subvencional español. Y las excepciones, cuando se multiplican, no dejan de serlo: simplemente exigen, cada una, una motivación que resista por sí sola.

Esa es la cuestión que este real decreto plantea con mayor nitidez que ninguna otra de las que hemos comentado en los últimos meses: no si la concesión directa es legal —lo es, inequívocamente, para los supuestos que la ley contempla—, sino si la motivación ofrecida para cada una de las veinticuatro líneas resulta, individualmente, suficiente. La norma argumenta, con notable extensión doctrinal, que cada entidad beneficiaria carece de equivalente nacional, que no existen parámetros comparativos entre actividades tan heterogéneas y que la gestión centralizada estatal es la única forma de garantizar condiciones homogéneas en todo el territorio. Son argumentos solventes para entidades como FENACORE o las redes de desarrollo rural, cuya proyección estatal es difícilmente discutible. Pero la propia exposición de motivos reconoce matices para otras, como la Fundación AZTI o el CEIGRAM, cuya naturaleza institucional autonómica o universitaria obliga a un esfuerzo justificativo adicional para explicar por qué, a pesar de ello, procede la gestión y la financiación estatales.

Este no es un debate académico. El pasado mes de abril de 2024, el Tribunal Supremo anuló, mediante un procedimiento idéntico en su fundamento jurídico, un real decreto de concesión directa de subvenciones a dos ayuntamientos para erradicar asentamientos irregulares de temporeros, precisamente porque la Administración no explicó por qué otros municipios en situación comparable —y, según sus propios informes, más afectados— quedaban fuera de la ayuda. El Tribunal no cuestionó el instrumento del artículo 22.2.c); cuestionó que la motivación concreta no resistiera el contraste con la realidad de quienes quedaban excluidos. Trasladado al terreno agroalimentario, el riesgo es evidente: basta con que una federación sectorial, una asociación de ámbito estatal no incluida en el listado del artículo 4, o cualquier entidad que preste servicios análogos a los de alguna de las veinticuatro beneficiarias, entienda que se encuentra en una posición equiparable y no explicada, para que esa línea concreta —y solo

esa, probablemente, sin arrastrar a las demás— quede expuesta a una impugnación con posibilidades reales de éxito.

Para los profesionales que gestionan, asesoran o fiscalizan estas subvenciones —juristas de las entidades beneficiarias, letrados de la Administración, interventores, auditores de cuentas justificativas—, la lectura práctica de todo esto es clara y no admite demora. No basta con que el real decreto exista y liste veinticuatro nombres: cada expediente administrativo debe conservar, más allá del texto publicado en el «Boletín Oficial del Estado», la memoria específica que acredite por qué esa entidad, y no otra, es la única capaz de prestar esa actividad concreta. Y conviene no confiar en exceso en la afirmación, también genérica, de que estas ayudas no constituyen ayuda de Estado en el sentido del Derecho de la Unión Europea: es una calificación razonada, pero unilateral, que no vincula a la Comisión Europea y que merece especial atención en las líneas de mayor proyección comercial, como las vinculadas a la promoción internacional de la gastronomía española o al posicionamiento de soluciones tecnológicas agroalimentarias.

Hay, además, una segunda lección, más prosaica pero igualmente relevante: la dispersión. Veinticinco anexos, cada uno con su propio plazo de ejecución, su propio sistema de justificación, su propio órgano instructor. Quien gestione más de una de estas líneas —y varias entidades gestionan dos— corre el riesgo, nada hipotético, de aplicar a una el régimen de la otra. No es un riesgo menor cuando el reintegro de la totalidad del importe, y no solo de una parte proporcional, es la consecuencia prevista para buena parte de los incumplimientos de requisitos específicos.

El Real Decreto 810/2026 no inventa un modelo nuevo: perpetúa, con depurada técnica jurídica, uno que ya existía. Pero perpetuar una excepción no la convierte en costumbre jurídicamente blindada. Cada una de las veinticuatro líneas seguirá teniendo que justificarse, por sí misma, frente a quien un día decida preguntar por qué ella sí y las demás no. Y esa es, en última instancia, la idea que debería quedar grabada tras la lectura de esta norma: la legitimidad de la concesión directa no se agota en el real decreto que la declara, sino en la capacidad de cada expediente de sostener, caso por caso, la excepción que invoca.