

# **CLAVES PRÁCTICAS**

FRANCIS LEFEBVRE

**Subvenciones locales:  
régimen jurídico, fiscalización y  
control financiero**

Fecha de edición: 26 de abril de 2021

Esta monografía de la Colección  
**CLAVES PRÁCTICAS**  
es una obra editada por iniciativa y bajo  
la coordinación de  
**Francis Lefebvre**

**JUAN JOSÉ JUEGA CUESTA**

*Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Auditor de Cuentas inscrito en R.O.A.C. Socio de EUDITA. Experto contable acreditado*

**JUAN BAUTISTA SUÁREZ RAMOS**

*Licenciado en Derecho. Interventor-tesorero de Administración Local (Categoría superior)*

**MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DEL ÁGUILA**

*Licenciado en Derecho. Interventor y Auditor del Estado. Inspector de Hacienda del Estado (en excedencia)*

**GUILLERMO RIDRUEJO RODRÍGUEZ**

*Auditor del Tribunal de Cuentas. Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas. Licenciado en Economía y Derecho*

**NOTA.** – Esta obra es fruto de las reflexiones personales de los autores sobre la normativa analizada. Los comentarios y conclusiones que se incluyen no suponen en ningún caso un asesoramiento jurídico directo. En consecuencia, ni la editorial ni los autores aceptarán responsabilidades por las consecuencias ocasionadas a las personas o entidades que actúen o dejen de actuar como consecuencia de las opiniones, interpretaciones e informaciones contenidas en esta obra.

© Francis Lefebvre  
Lefebvre-El Derecho, S. A.  
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00.  
clientes@lefebvre.es  
www.efl.es  
Precio: 33,28 € (IVA incluido)  
ISBN: 978-84-18405-83-9  
Depósito legal: M-13490-2021  
Impreso en España por Printing'94  
Paseo de la Castellana, 93, 2º – 28046 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

## Plan general

	<b>nº marginal</b>
<b>Capítulo 1. Introducción: Legislación aplicable y concepto de subvención</b>	100
<i>Juan Bautista Suárez Ramos</i>	
1. Introducción: Actividad administrativa y acción de fomento en la Administración local.....	110
2. Legislación aplicable.....	125
3. Concepto de subvención.....	280
4. Reflexión final: trascendencia de la correcta delimitación conceptual.....	425
5. Ideas Clave.....	435
<b>Capítulo 2. Planificación de la acción de fomento. Gestión de subvenciones y sus procedimientos de concesión</b> .....	1000
<i>Juan Bautista Suárez Ramos</i>	
A. Planificación previa: el plan estratégico de subvenciones y el presupuesto.....	1005
B. Disposiciones generales: bases y convocatorias.....	1130
C. Procedimiento ordinario de concesión.....	1600
D. Procedimiento excepcional de concesión directa: las subvenciones otorgadas sin concurrencia o de concesión directa.....	1685
E. Ideas Clave.....	1760
<b>Capítulo 3. Cuenta justificativa y su fiscalización</b> .....	2000
<i>Juan Bautista Suárez Ramos</i>	
1. Idea general: presentación de la cuenta justificativa.....	2010
2. Subcontratación y operaciones vinculadas.....	2020
3. Tramitación, modalidades y contenido.....	2030
4. Gastos subvencionables: requisitos y condiciones de admisibilidad.....	2255
5. Ideas Clave.....	2400

	<b>nº marginal</b>
<b>Capítulo 4. Control financiero de subvenciones</b> .....	3000
(*) <i>Juan Bautista Suárez Ramos</i>	
(**) <i>Guillermo Ridruejo Rodríguez</i>	
1. Control financiero, objeto y su preceptivo ejercicio en materia de subvenciones (*) .....	3010
2. Alcance subjetivo (*) .....	3025
3. Personal actuario. Colaboración de la IGAE y otras administraciones (*) .....	3040
4. Actos de planificación y selección de los expedientes (**) .....	3065
5. Procedimiento de control financiero (**) .....	3080
6. Resultados del control financiero: informe global y plan de acción (**) .....	3245
7. Control del órgano concedente, control financiero y control externo (**) .....	3255
8. Aspectos diferenciadores del control externo y control interno: control financiero y auditoría pública (**) .....	3425
9. Ideas Clave .....	3505
<b>Capítulo 5. Reintegro de subvenciones</b> .....	4000
<i>Miguel Ángel Sánchez del Águila</i>	
1. Introducción .....	4005
2. Reintegros derivados de la invalidez de la resolución de concesión .....	4045
3. Reintegros derivados de actuaciones del beneficiario de la subvención .....	4135
4. Obligados al reintegro .....	4340
5. Procedimiento de reintegro .....	4420
6. Supuestos especiales de reintegro .....	4580
7. Responsabilidad contable y el reintegro .....	4625
8. Ideas Clave .....	4720
<b>Capítulo 6. Infracciones y sanciones en materia de subvenciones</b> .....	5000
<i>Juan Bautista Suárez Ramos</i>	
1. Idea general: derecho coercitivo y potestad sancionadora .....	5010
2. Infracciones: concepto, responsable y clases .....	5020
3. Sanciones .....	5143
4. Prescripción de infracciones y sanciones .....	5240
5. Procedimiento sancionador .....	5260
6. Ideas Clave .....	5300

	<u>Página</u>
<b>Bibliografía</b> .....	211
<b>Tabla Alfabética</b> .....	213

## Abreviaturas

<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>AIREF</b>	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>art.</b>	artículo
<b>BDNS</b>	Base de Datos Nacional Subvenciones
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CC</b>	Código Civil (RD 24-7-1889)
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CP</b>	Código Penal (LO 10/1995)
<b>Const</b>	Constitución Española
<b>disp.</b>	disposición
<b>DLeg</b>	Decreto Legislativo
<b>DOUE</b>	Diario Oficial de la Unión Europea
<b>FEADE</b>	Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural
<b>FEDER</b>	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
<b>FEMP</b>	Federación Española de Municipios y Provincias
<b>FSE</b>	Fondo Social Europeo
<b>ICAC</b>	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
<b>IGAE</b>	Intervención General de la Administración del Estado
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>L</b>	Ley
<b>LBRL</b>	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (L 7/1985)
<b>LEC</b>	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
<b>LFTCu</b>	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (L 7/1988)
<b>LGSub</b>	Ley General de Subvenciones (L 38/2003)
<b>LGP</b>	Ley General Presupuestaria (L 47/2003)
<b>LGT</b>	Ley General Tributaria (L 58/2003)
<b>LHL</b>	Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (RDLeg 2/2004).
<b>LIRPF</b>	Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (L 35/2006)
<b>LIS</b>	Ley del Impuesto sobre Sociedades (L 27/2014)
<b>LIVA</b>	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (L 37/1992)
<b>LOREG</b>	LO Régimen Electoral General (L 5/1985)
<b>LOTCu</b>	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LO 2/1982).
<b>LO</b>	Ley Orgánica
<b>LPAP</b>	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (L 33/2003)
<b>LPAC</b>	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)
<b>LRJSP</b>	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)
<b>NASP</b>	Normas de Auditoría del Sector Público
<b>NIF</b>	Número de Identificación Fiscal

<b>OCEX</b>	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
<b>OM</b>	Orden Ministerial
<b>PGC</b>	Plan General Contable (RD 1514/2007)
<b>RCIL</b>	Régimen Jurídico del Control Interno en las entidades del Sector Público Local
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>Resol</b>	Resolución
<b>RGSUB</b>	Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RD 887/2006)
<b>RGR</b>	Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005)
<b>Rgto</b>	Reglamento
<b>RIRPF</b>	Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (RD 439/2007)
<b>ROF</b>	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (RD 2568/1986)
<b>RSCL</b>	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (D 17-6-1955)
<b>SIC</b>	Sistema de Información Contable
<b>TCo</b>	Tribunal Constitucional
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TS</b>	Tribunal Supremo

## Capítulo 1. Introducción: Legislación aplicable y concepto de subvención

1.	Introducción: Actividad administrativa y acción de fomento en la Administración local .....	110	<b>100</b>
2.	Legislación aplicable .....	125	
a.	Constitución española y sus principios .....	140	
b.	Tratados internacionales .....	150	
c.	Legislación básica estatal .....	165	
d.	Normativa específica para determinados ámbitos de la acción de fomento .....	180	
e.	Legislación autonómica .....	250	
f.	Ordenanza general de subvenciones de las corporaciones locales.....	260	
g.	Bases de las convocatorias .....	270	
3.	Concepto de subvención .....	280	
a.	Terminología variada .....	290	
b.	Concepto legal .....	300	
c.	Ayudas en especie .....	315	
d.	Delimitación negativa del concepto .....	325	
e.	Exclusiones legales .....	385	
f.	Becas .....	415	
4.	Reflexión final: trascendencia de la correcta delimitación conceptual .....	425	
5.	Ideas Clave .....	435	

### I. Actividad administrativa y acción de fomento de la administración local

Ya a mediados del siglo pasado, en una ponencia titulada «El problema de los fines de la actividad administrativa» Jordana de Pozas<sup>1</sup> alertaba del «fenómeno del **prodigioso crecimiento** de la actividad administrativa», explicando que la actividad de la Administración pública incidía en buena parte de la acción y múltiples situaciones en las que se encontraban los administrados. **110**

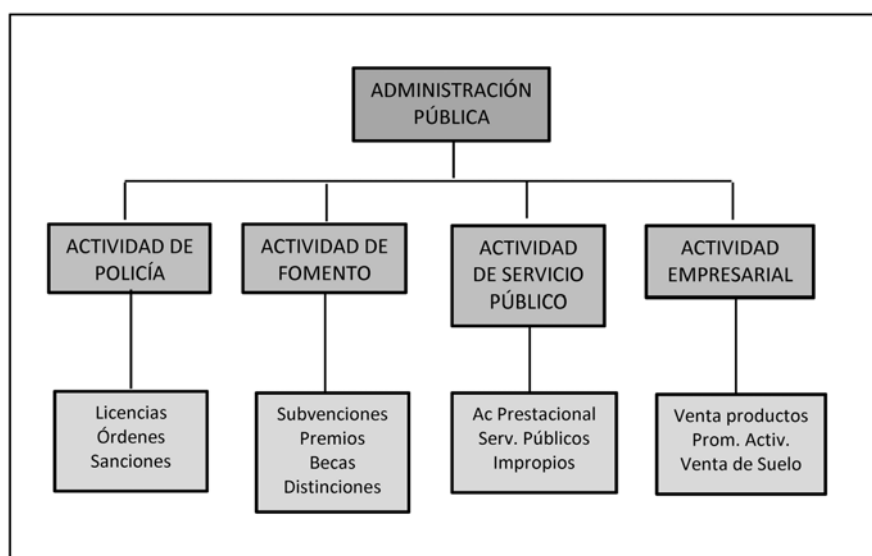
En este fenómeno de la creciente actividad regulatoria pública y su influencia, directa o indirecta, en el sector privado de la economía, también participó decididamente la Administración local y buena prueba de ello es el vetusto **Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales** (en adelante RSCL), aprobado por D 17-6-1955 y todavía hoy parcialmente vigente. Como se explicaba en su introducción, recogiendo las conclusiones de la ciencia jurídico-administrativa, se estructuraba aquella norma siguiendo la tradicional clasificación de actividad de intervención o de policía en la actividad privada (Título I), acción de fomento (Título II), con un único capítulo dedicado a las subvenciones, y acción de servicio público, a la que dedicaba el amplio Título III. Pero, a pesar de la parquedad

<sup>1</sup> JORDANA DE POZAS, Luis: «El problema de los fines de la actividad administrativa». Ponencia presentada al Seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública, del Instituto de Estudios Políticos, en la sesión del 16 de febrero de 1951. Su texto íntegro puede consultarse en [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es)



de la rúbrica asignada a este título, también dentro del mismo se estaba regulando la **actividad empresarial o económica** de las corporaciones locales, al referirse y detallar los procedimientos de municipalizaciones o provincializaciones de determinados sectores o servicios, que podrían establecerse por tiempo indefinido (RSCL art.95), acordando un régimen de monopolio o de libre concurrencia (RSCL art.96).

Transcurridos más de 60 años, en la actividad o funcionamiento de las entidades locales en este primer cuarto del siglo XXI, se puede distinguir claramente la realización de estas **cuatro modalidades** de actividad administrativa, manifestándose si cabe con mucha mayor intensidad todas ellas, al haberse incrementado considerablemente el gasto público local a lo largo de los años.



- 115** Analizado ese **gasto público local**, bien en su conjunto, bien en una corporación local en concreto, se vislumbrará fácilmente que el porcentaje del mismo dedicado a transferencias corrientes y de capital (capítulos 4 y 7 del estado de gastos del presupuesto, según su clasificación económica) ha incrementado su importancia relativa sobre el conjunto del gasto total, pasándose de la parquedad de conceder solo subvenciones para complementar o suplir los servicios atribuidos a la competencia local (idea originaria de la acción de fomento recogida en el RSCL art.23) a actuar de forma decidida los ámbitos cultural, deportivo, social, también económico e incluso de cooperación al desarrollo, otorgando ayudas de considerable importe, entendiéndose ya derogado tácitamente desde hace bastantes años aquel límite del 50% del coste de la actividad subvencionada que se había fijado en la regla 4ª del RSCL art.26. I.

No es de extrañar que en los primeros años del siglo XXI, caracterizados por el fuerte incremento del gasto público de todas las administraciones públicas, el legislador hubiese puesto su atención en este ámbito de la **acción de fomento del sector público**, con la finalidad de otorgarla de un marco normativo propio, tanto en el aspecto sustantivo como procedimental. En tal contexto se aprobó la L

38/2003 general de subvenciones (en adelante LGSub), norma que vino a codificar y sistematizar la variante y dispersa normativa sobre subvenciones existente hasta entonces, introduciendo cierta seguridad jurídica y facilitándonos a los operadores jurídicos una herramienta para aplicar correctamente los fondos públicos en este campo, especialmente para hacer un adecuado control de legalidad y de economía de los mismos, tratando de cumplir así con los principios recogidos en la Const art.31.2.

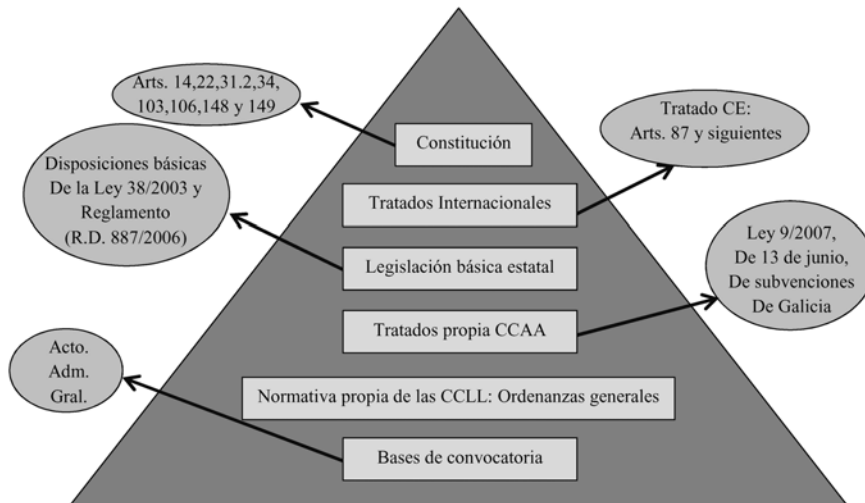
Así, en el marco de los **conceptos y reglas generales** establecidos en la ley citada, por el carácter básico de la mayor parte de sus preceptos, todas las administraciones públicas han ido desarrollando su normativa propia, incluidas las propias corporaciones locales, tal como se explica en el apartado siguiente y se irá analizando a lo largo de esta obra.

## 2. Legislación aplicable

a. Constitución española y sus principios .....	140	<b>125</b>
b. Tratados internacionales .....	150	
c. Legislación básica estatal .....	165	
d. Normativa específica para determinados ámbitos de la acción de fomento .....	180	
e. Legislación autonómica .....	250	
f. Ordenanza general de subvenciones de las corporaciones locales .....	260	
g. Bases de las convocatorias .....	270	

Según se ha expuesto en el apartado introductorio, siguiendo el principio de jerarquía normativa recogido en la Const art.9.3, la legislación aplicable a esta materia se puede esquematizar de la siguiente forma: **130**

### REGIMEN JURIDICO DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR LAS CORPORACIONES LABORALES (Art. 5.D.A. 14º D. Final)



### a. Constitución Española y sus principios

- 140** En esa idea de **jerarquía de las normas**, en la cúspide de la pirámide se sitúa nuestra Constitución en su conjunto, pero de la que hay que destacar algunos preceptos que tienen especial relevancia en la **acción de fomento** que realiza la Administración. Por supuesto, el principio de igualdad de la Const art.14, que impide convertir el otorgamiento de cualquier subvención en un privilegio o que en su normativa y gestiones a realizar se produzca discriminación alguna, pero también otros preceptos que afectan a toda la actividad administrativa en general (Const. art.103) y su control por los tribunales (Const art.106), la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (Const art.148 y 149), así como aquellos que instauran determinadas libertades (Const art.22, derecho de asociación, o Const art.34, derecho de fundación), o incluso otros que imponen a los poderes públicos el fomento de determinadas políticas (la Const art.44, que promueve el acceso a la cultura, la Const art.46, que garantiza la conservación del patrimonio histórico y artístico, o la Const art.51.2 que cita expresamente el fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios). Y al mismo tiempo que se respetan y protegen los derechos a través de las subvenciones, también se requiere una asignación eficiente de los fondos públicos por esta vía (Const art.31.2).

### b. Tratados Internacionales

- 150** En el segundo escalón jerárquico están los tratados internacionales válidamente suscritos por España, que una vez publicados **forman parte del ordenamiento jurídico interno** y sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos o de acuerdo con las normas generales de Derecho internacional (Const art.96.1). De todos los que reúnan estos requisitos serán muchos los que pueden incidir en la acción de fomento, mas de todos ellos hay que destacar especialmente el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuyo art.107.1 establece la regla general de incompatibilidad con el mercado interior de las llamadas «ayudas de Estado», esto es, subvenciones con cargo a fondos públicos que falseen o amenacen falsear el principio de libre competencia empresarial, favoreciendo determinadas empresas o producciones.

**PRECISIONES** La **redacción actual** del art.107.1 fue aprobada por el Tratado de Lisboa art.2.b.77 por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y está vigente desde el 1 de diciembre de 2009.

- 155** Como excepción, el apartado 2 de dicho artículo admite la compatibilidad con el mercado interior de las **ayudas de carácter social** a los consumidores individuales (siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos a adquirir), y las destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. También se enumeran en el apartado 3 determinadas **ayudas a regiones** con nivel de vida anormalmente bajo, las destinadas a paliar la perturbación económica de un país miembro o incluso las destinadas a promover la cultura o la conservación del patrimonio, que podrían considerarse compatibles en determinadas condiciones, decisión que le corresponderá al Consejo previa propuesta de la Comisión.

La legislación comunitaria permite las llamadas **ayudas de minimis**, que reciben tal nombre por no superar el umbral cuantitativo en un período temporal acotado. Así, el Rgto (UE) 1407/2013, 18-12-13, de la Comisión, relativo a la aplicación del TFUE art.107 y 108<sup>2</sup> fija en su art.3.3 que el límite general de 200.000 euros para las ayudas de un Estado miembro a una empresa durante tres ejercicios fiscales, de manera que no superándose este límite las ayudas, dada su escasa importancia relativa, se entienden compatibles con el funcionamiento del mercado único y sus principios de aplicación.

### c. Legislación básica estatal

Tal como se adelantaba en el apartado introductorio, la LGSUB ha sido aprobada en la mayor parte de su articulado al **amparo de las competencias del Estado** para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (Const art.149.1.13), 14 (Hacienda general) y 18 (bases de régimen jurídico común de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común). Así lo establece la LGSUB disp.final 1. Las demás disposiciones de dicha ley se aplican por la Administración General del Estado y también por las entidades locales; no obstante, en el ámbito de las comunidades autónomas que hubieran asumido competencias en materia de régimen local, sus propias leyes de subvenciones se aplican preferentemente, pero siempre en el marco y con pleno respecto a la legislación básica estatal. **165**

Como desarrollo de la LGSUB se ha aprobado el Reglamento General de la Ley de Subvenciones (RD 887/2006, 21-7-06, RGSUB). Teniendo en cuenta el carácter material del concepto «**legislación básica**» y al amparo de lo establecido en la LGSUB disp.final 2, una buena parte de los preceptos del RGSUB también tienen carácter básico y, en consecuencia, son de aplicación en todas las administraciones públicas, a no ser aquellos que se refieren a la Administración General del Estado y están expresamente citados en el RGSUB disp.final 1.

**PRECISIONES** La competencia del Estado para establecer un **régimen jurídico unitario** aplicable a todas las administraciones públicas en esta materia ha sido confirmada por varias sentencias el Tribunal Constitucional (TCo 32/1981, 227/1980 y 50/1999).

La estructura de la LGSUB se acomoda al **orden cronológico y procedimental** que se sigue en la acción de fomento que llevan a cabo las administraciones públicas. De este modo, después de un Título Preliminar de **disposiciones generales** (en el que se regula el concepto de subvención, el ámbito de aplicación de la Ley, la necesaria planificación previa, los requisitos generales para ser persona beneficiaria o entidad colaboradora, las convocatorias y su publicidad), ya en el Título I se entra en el plano procedimental, para regular los **procedimientos de concesión y justificación**, así como la gestión presupuestaria del gasto correspondiente. El Título II se dedica a establecer el régimen jurídico y procedimental del **reintegro**. Seguidamente, el Título III regula el **control financiero** que se ha de realizar necesariamente por parte de los órganos de control interno de cada una de las administraciones públicas; finalmente, el Título IV configura el **régimen coercitivo** asociado a los posibles incumplimientos legales, estableciendo el cuadro de infracciones y sanciones. El régimen jurídico de complementa con 26 disposiciones **170**

<sup>2</sup> DOUE L 352, de 24 de diciembre de 2013.

adicionales, las correspondientes disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La LGSUB **entró en vigor**, conforme a lo establecido en la LGSUB disp.final 3.2, a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, por lo que se lleva aplicando por todas las administraciones públicas por más de tres lustros, tiempo en el que se han producido importantes cambios económicos, sociales y también en el ámbito de la gestión pública. Durante todo este tiempo, el texto originario ha mantenido prácticamente incólume sus contenidos, siendo muy pocos los preceptos que han sufrido modificaciones en su redacción. Tal como ha puesto de manifiesto la AIREF<sup>3</sup>, tanto la LGSUB como el RGSUB **no están actualizados** con relación a las últimas reformas de la normativa tributaria, de contratación pública y de procedimiento administrativo. Aparte de las disfunciones procedimentales que puede crear esta falta de actualización, la autoridad independiente ha observado con acierto que la LGSUB no regula suficientemente otras **medidas de apoyo económico** de fomento distintas de las subvenciones, tales como los préstamos reintegrables, avales, participaciones en capital social y otras ayudas públicas.

#### **d. Normativa específica para determinados ámbitos de la acción de fomento**

**180** Por su vocación de generalidad, la propia LGSUB ha previsto una normativa específica para determinados ámbitos de la acción de fomento, en los que las disposiciones generales de esta ley solo **tendrán carácter supletorio**, siendo de preferente aplicación la normativa aprobada al efecto para las siguientes tipologías de ayudas:

#### **190 Subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea**

Tal como se ha explicado en el apartado relativo a los Tratados Internacionales, esta fuente de Derecho tiene especial relevancia en la **acción de fomento**, no solo por los principios de respeto a la libre competencia y de mercado, sino además porque existen numerosos programas de ayudas de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas que están financiadas con fondos procedentes de la Unión Europea.

Precisamente para **minorar las diferencias de renta y de riqueza** y contribuir a mejorar las condiciones del mercado único y la posición de sus distintos agentes, se han previsto desde el inicio mecanismos financieros que fomenten tales objetivos. Debido a su importancia estratégica, las propias instituciones con poder legislativo de la Unión han establecido su régimen jurídico, razón por la cual la LGSUB art.6 establece la prevalencia del mismo sobre sus disposiciones, que solo tendrán carácter supletorio.

Aparte de los reglamentos que establecen el régimen específico de cada uno de los fondos comunitarios, se han fijado unas **disposiciones comunes** relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. El Rgto (UE) 1303/2013, del Parlamento y del Consejo, de 17-12-13, complementado y modificado por otros posteriores (la

<sup>3</sup> Estudio «Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones», dentro de la Evaluación del gasto público 2018, pág. 55. Se puede consultar en <https://www.airef.es/es/estudios/>

última modificación se ha aprobado por el Rgto 2020/558 UE, 23-4-20, respecto a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al COVID-19), condensa la normativa común en la gestión y aplicación de los fondos comunitarios.

### **Subvenciones que integran el programa de cooperación económica del Estado a las inversiones locales** 200

Los programas de cooperación económica del Estado a las inversiones de entidades locales están **regulados actualmente** por el RD 835/2003, 27-6-03, modificado por el RD 126/2005, 21-10-05. Esta normativa de carácter reglamentario es la que establece los objetivos del programa y su instrumentación, tomando como referencia para el análisis la Encuesta de infraestructura y equipamientos locales.

La LGSUB ha establecido que para las subvenciones y ayudas que integran estos programas, la LGSUB tendrá solo carácter supletorio (LGSUB disp.adic.8).

### **Incentivos regionales, ayudas a la minería y ayudas del Plan PYME** 210

La LGSUB disp.adic.9 mantiene la **vigencia y la aplicación** de las normas legales y las acciones de fomento llevadas a cabo para promover el desarrollo de determinados territorios mediante incentivos regionales, e introduce reglas procedimentales específicas para los planes de reestructuración de la minería del carbón y de determinados planes de ayudas a la consolidación y competitividad de la pequeña y mediana empresa.

**Planes de aislamiento acústico** A través de la LGSUB disp.adic.12 se aclara que las ayudas que se establezcan en las **declaraciones de impacto ambiental** se aplicarán de acuerdo con lo que se establezca en su propia normativa. 220

### **Subvenciones de cooperación internacional** 230

La preocupación por los países con menor desarrollo económico y social, así como la sensibilidad social por la **acción solidaria** a su favor, ha conducido a todas las administraciones públicas a establecer en sus presupuestos la reserva de alguna partida o algún porcentaje de gasto para destinarlo a la cooperación internacional. Para su gestión y control hay requisitos y actuaciones previstas en la LGSUB que son de difícil aplicación en este ámbito específico de la acción de fomento. Por ello, a través de la LGSUB disp.adic.18 se faculta al Gobierno para establecer por Real Decreto **normas especiales** para este ámbito, que podrán exceptuar los principios de publicidad o concurrencia, así como otros aspectos del régimen de control, reintegros o sanciones.

En cumplimiento de dicha previsión legal, se aprobó el RD 794/2010, 16-6-10, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. Su **objeto** se limita a regular las ayudas y subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por la Administración del Estado (RD 794/2010 art.1). Pese a esta limitación de su objeto, las entidades locales podrán hacer una **remisión a esta norma** en sus ordenanzas generales de subvenciones, siempre que la legislación autonómica aplicable no haya regulado nada al respecto y en aplicación de la cláusula general de supletoriedad del derecho estatal establecida en la Const art.149.3.

### **Respeto a los regímenes forales de Navarra y el País Vasco** 240

La LGSUB disp.adic.21 y 22 **modulan la aplicación** de la LGSUB en el ámbito de los territorios forales de Navarra y el País Vasco, debiéndose tener en cuenta lo previsto en sus Estatutos de Autonomía y, en el caso del País Vasco, la LBRL disp.adic.2,

en cuanto mantiene las singularidades de la organización municipal en el territorio de dicha comunidad autónoma.

### e. Legislación autonómica

**250** En el ejercicio de sus competencias y con respecto a la legislación básica estatal, las comunidades autónomas han aprobado **leyes propias** para regular las subvenciones que gestionan y conceden con cargo a sus presupuestos y aquellas que tienen competencias en materia de régimen local, para regular la acción de fomento de las corporaciones locales. Se citan seguidamente y por **orden cronológico de publicación**, las aprobadas hasta la fecha, bien sea una ley que regula en exclusiva las subvenciones, bien una ley de contenido más amplio, relativo al régimen de la hacienda autonómica, pero que contiene un capítulo específico para regular su acción de fomento.

- DLeg 3/2002, 24-12-02, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Finanzas públicas de Cataluña.
- L 2/1995, 8-3-95, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- L 7/1997, 19-6-97, por la que se regula el régimen de subvenciones y ayudas y modificación de la Hacienda General del País Vasco.
- LF 11/2005, 9-11-05, de subvenciones de la Comunidad Foral de Navarra.
- L 7/2005, 18-11-05, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Murcia.
- DLeg 2/2005, 28-12-05, de subvenciones de la Comunidad Autónoma Illes Balears.
- L 10/2006, 17-7-06, de subvenciones de Cantabria.
- L 9/2006, 21-12-06, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha por la que se modifica el Texto refundido de la Ley de Hacienda en materia de subvenciones.
- L 9/2007, 13-6-07, de subvenciones de Galicia.
- L 5/2008, 25-9-08, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Castilla-León.
- L 6/2011, 23-3-11, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- L 11/2013, 21-10-13, de la hacienda pública de la Rioja.
- L 5/2015, 25-3-15, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- L 1/2015, 6-2-15, de hacienda pública, sector público instrumental y subvenciones de la Comunidad Autónoma de Valencia.

En general, las leyes autonómicas mantienen la **misma estructura** de la LGSub y, en la mayor parte de su articulado, se limitan a copiar casi literalmente los preceptos de aquella, **introduciendo innovaciones** en materia procedimental y organizativa, con el fin de adaptar la legislación básica estatal al funcionamiento de sus propias instituciones.

### f. Ordenanzas generales de subvenciones de las corporaciones locales

**260** Las entidades locales, en el ejercicio de la potestad reglamentaria que les confiere la LBRL art.4, deben desarrollar y **adaptar a su ámbito organizativo y de funcionamiento** la legislación comentada en los apartados anteriores, siempre con ple-

no respeto al principio de jerarquía normativa, sin contradecir por tanto las disposiciones de carácter preceptivo establecidas en las normas de rango superior. Atendiendo a la dicción literal de la LGSUB art.17.2, esta potestad reglamentaria es de **ejercicio obligatorio**, al exigir dicho precepto que las bases reguladoras de las corporaciones locales se aprueben en el marco de las bases de ejecución del presupuesto y a través de una ordenanza general de subvenciones o una ordenanza específica para cada modalidad de subvención. En esta última opción, parece que lo más razonable es disponer de una **única ordenanza general** que adapte la legislación básica y, en su caso, autonómica, a la organización de cada entidad local, puesto que las normas procedimentales, de gestión presupuestaria e incluso de control son iguales para todas las modalidades de subvenciones. En todo caso, si cabría **introducir distinciones** y regular a través de ordenanzas específicas las modalidades de cuenta justificativa, aunque esto podrá hacerse directamente en las bases de cada convocatoria, integrándola adecuadamente en los preceptos comunes de la ordenanza general.

Son muchos los **aspectos**, tanto sustantivos, procedimentales, de control y sancionadores, que se pueden regular en una ordenanza general de subvenciones. Así, entre otros posibles, se pueden enumerar los siguientes:

- De **derecho sustantivo**: exigir requisitos adicionales para obtener la condición de persona beneficiaria (por ejemplo, número mínimo de socios) o de entidad colaboradora o delimitar determinadas características de las actividades o proyectos subvencionados.
- De **carácter organizativo y procedimental**: regular la participación en el procedimiento de determinados órganos propios, bien sea emitiendo informe o realizando propuestas. Además establecer normas específicas para el procedimiento de justificación, concretando las exigencias formales de la memoria, de la cuenta justificativa, de los justificantes de gasto y de pago.
- De **control**: regulación de determinados trámites del procedimiento de control financiero: denuncias y su tramitación, documentación y lugar de las actuaciones, requisitos del personal actuante que colabore con el órgano interventor.
- De **carácter sancionador**: establecimiento de criterios para graduar el importe de las sanciones previstas legalmente, fijar los porcentajes reductores de la sanción en caso pago voluntario, el reconocimiento de responsabilidad y el desistimiento no presentación de recurso, de conformidad con la habilitación normativa general establecida en la LPAC art.85.2.

### g. Bases de las convocatorias

Para delimitar negativamente este apartado dedicado a la legislación aplicable en materia de subvenciones, conviene aclarar que las bases de una convocatoria de subvenciones **no tienen el carácter de norma jurídica**, sino que se trata de un acto administrativo general, destinado a una pluralidad indeterminada de destinatarios (por ello es necesaria su publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y en el boletín oficial correspondiente, para que sean de general conocimiento).

Ahora bien, una vez consumada la convocatoria, justificadas y pagadas las subvenciones, así como, en su caso, realizados los controles financieros posteriores, aquellas bases **se integran en los correspondientes procedimientos administrativos**,



pero no permanece indefinidamente en el ordenamiento jurídico, como es el caso de una ordenanza general de subvenciones.

### 3. Concepto de subvención

280	a. Terminología variada .....	290
	b. Concepto legal .....	300
	c. Ayudas en especie .....	315
	d. Delimitación negativa del concepto .....	325
	e. Exclusiones legales .....	385
	f. Becas .....	415

#### a. Terminología variada

**290** En el **lenguaje común**, se suelen utilizar indistintamente los términos «subvención», «ayuda», «transferencias» e incluso «becas» (este referido al ámbito académico o formativo), para referirse a una entrega de fondos públicos sin contraprestación directa de quien los recibe. Más preciso y delimitado es el concepto que ofrece el diccionario de la **Real Academia Española**, que además de recordar el origen etimológico del término (*subventio*, *-onis*, ayuda, auxilio) define este sustantivo como una «ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general»<sup>4</sup>, acercándose así parcialmente al concepto jurídico que se comentará después.

Desde una **perspectiva económica** y a efectos de cómputo del gasto público, el Manual de Contabilidad Nacional *European System of Accounts* (ESA 2010) computa como subvención todos los pagos corrientes sin contrapartida que efectúan los gobiernos o las instituciones de la UE a los productores residentes, diferenciándose las subvenciones a los productores de las dirigidas a los productos.

#### b. Concepto legal

**300** Pero a los **efectos jurídicos** que aquí interesa, existe un concepto legal de «subvención» que, complementado con normas presupuestarias y contables, diferencian y especifican claramente las entregas dinerarias que han de considerarse subvenciones respecto de las que son simples transferencias. Así, tanto la LGSub art.2, como preceptos de similar literalidad de las leyes autonómicas, definen la subvención con las siguientes notas características:

<sup>4</sup> [www.dle.rae.es/subvencion](http://www.dle.rae.es/subvencion)