Presupuesto y Gasto Público 89/2017: 51-69
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2017, Instituto de Estudios Fiscales

Subvenciones Autonómicas y Entidades Locales

BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Oviedo

Recibido: Noviembre 2017
Aceptado: Diciembre 2017

Resumen

Al margen de otras transferencias y aportaciones incondicionadas que reciban, las entidades locales pueden ser y son beneficiarias de subvenciones públicas por parte de las CCAA. Ahora bien, el principio de autonomía local, el establecimiento de subvenciones autonómicas que se destinen o incidan en materias propias o en servicios obligatorios de las EELL. Asimismo, el Estado debe respetar las competencias autonómicas cuando establezca subvenciones a favor de las entidades locales que interfieran en los ámbitos competenciales autonómico y local. Existen ciertas singularidades en el régimen jurídico aplicable a las subvenciones autonómicas que se establecen en favor de las entidades locales.

Palabras clave: Subvenciones, Transferencias, Comunidades Autonómas, Entidades locales, autonomía financiera.

Clasificación JEL: H71, H72.

Abstract

Apart from other transfers and unconditional contributions received, local authorities may be and are beneficiaries of public subsidies by the Autonomous Communities. However, the principle of local autonomy prevents the establishment of subventions conditioned destined or affected in matters of its own or in obligatory services of the local authorities. In addition, central government must respect autonomous powers when it establishes subsidies in favour of local authorities interfering in regional and local competences. There are, in any case, singularities in the legal regimen applicable to regional subventions in favor of local authorities.

Key words: Subventions, Transfers, unconditional contributions, Regional Administration, local authorities.

JEL Classification: H71, H72.

1. Introducción

Tradicionalmente las entidades locales han complementado sus ingresos fiscales y los obtenidos por operaciones financieras con transferencias (principalmente corrientes y, en menor medida, de capital) recibidas de distintas Administraciones. Entre ellas se incluyen tanto participaciones en ingresos estatales (PIE) y en ingresos de las CCAA (PICASs), como participaciones en tributos concretos para algunas entidades locales, fondos complementarios

de financiación[1] y una amplia y variada tipología de transferencias finalistas y condicionadas que pueden calificarse como verdaderas «subvenciones públicas» y que constituyen el objeto de este trabajo, aunque delimitado exclusivamente a aquellas que proceden de una Administración autonómica.

Las entidades locales, al igual que cualesquiera otras entidades públicas, pueden ser beneficiarias de subvenciones públicas (art. 2.1 y 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en adelante LGS). Es más, las subvenciones públicas han sido una de las fuentes tradicionales de financiación de las EELL[2] y continúan siéndolo hasta el punto de que, incluso, el Tribunal de Cuentas y los OCEX vienen promoviendo diversas reformas legales para que la rendición de cuentas por parte de las entidades locales sea considerada en todo el territorio nacional «requisito indispensable» para el acceso por las entidades locales y sus entes dependientes a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas, lo que demuestra la relevancia y el interés de las EELL en mantener su condición de beneficiarias de subvenciones públicas[3].

En efecto, el art. 40 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLegislativo 2/2004, de 5 de marzo, en adelante, TRLRHL) prevé como posible ingreso de las EELL, «*las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios*», precisando a continuación, dos consecuencias que hoy en día resultan obvias a la vista del régimen jurídico establecido en la LGS, a saber: (1) que el órgano concedente puede verificar el destino dado por la Entidad local a las subvenciones recibidas y (2) que, en caso de incumplimiento, puede acordase el reintegro o la compensación de las aportaciones recibidas.

Si aceptamos, como procede, que según su configuración jurídica en la LGS las subvenciones públicas son aportaciones dinerarias de fondos públicos *afectadas* a una concreta y delimitada actividad, proyecto, finalidad o comportamiento esto es, en esencia, transferencias «finalistas o condicionadas», las subvenciones públicas recibidas por las EELL (procedentes de cualquier Administración) no debieran configurarse como un ingreso ordinario, habitual y repetitivo de sus presupuestos, sino como un ingreso extraordinario, coyuntural u ocasional. De hecho, en mi opinión, como ya puse de manifiesto en otra ocasión, «si las subvenciones responden a una política de fomento determinada y ocasional, no debieran figurar como un ingreso ordinario y permanente de la hacienda local. El artículo 40 TRLRHL restringe indebidamente las posibles finalidades que puedan tener las subvenciones obtenidas por los entes locales y no aporta nada al régimen general de la figura (…) Entiendo por tanto que, con inde-

---

[1] El reciente Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local hecho público el 26 de julio de 2017 señala, con relación a las reformas propuestas del sistema de transferencias que reciben las EELL, que «debería tener como objetivos el equilibrio vertical, estableciendo la cuantía inicial y unos compromisos sobre su evolución y revisión, y el equilibrio horizontal, incluyendo fórmulas de distribución que consideren factores de necesidad relacionados directamente con las competencias y factores de capacidad relacionados inversamente con las bases tributarias propias», pág. 91.

[2] Vid. LOZANO SERRANO, C. (1981), *Las subvenciones del Estado a los municipios,* Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, in totum, y personalmente he analizado la relevancia de las subvenciones como ingreso local en SESMA SÁNCHEZ, B. (1998), *Las subvenciones públicas,* Lex Nova, Valladolid, pp. 193 y ss.

[3] Vid., la Resolución de 21 de diciembre de 2016 aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2013.

pendencia del peso histórico que tradicionalmente han tenido estos entes como beneficiarios de subvenciones, es superflua su mención como ingreso en la Ley de Haciendas Locales, salvo que si lo que se quiere es destacar que tales entes pueden recibir participaciones en los ingresos del Estado o algún otro tipo de asignaciones de la Administración central, en cuyo caso son estos términos los que deberían haberse utilizado. Si igualmente se quiere destacar que excepcionalmente las entidades locales podrán recibir subvenciones, en nuestra opinión, el precepto debiera redactarse de otro modo… sin necesidad de vincular la finalidad de la figura exclusivamente a las «obras y servicios» ni recordar, innecesariamente, las facultades de control de la administración concedente sino simplemente estableciendo su remisión a las normas que configuran el régimen general de la figura»[4].

Ahora bien, no toda transferencia de fondos públicos gratuita que reciba una entidad local tiene la consideración de subvención pública. A esta categoría no pertenecen las aportaciones y transferencias financieras recibidas sin afectación a una concreta finalidad y destinadas a la financiación global e indeterminada de las competencias y servicios propios de la entidad local (art. 2.2 LGS). Además, no toda subvención percibida por una EELL es «legítima» si la misma incide en materias, servicios o ámbitos competenciales *propios* de la EELL, porque estando obligada a ejecutar dicha competencia, en aplicación de los principios de autonomía local y suficiencia financiera que informan, entre otros, la financiación local, la entidad debe poder disponer libremente de su capacidad de gasto para ejercer sin condicionamientos externos y previos sus competencias y servicios propios. Por el mismo motivo, tampoco serían –en términos generales- «legítimas» aquellas subvenciones autonómicas dirigidas a sujetos y entidades privadas que afecten a materias y ámbitos competenciales propios de la entidad local. En cambio, nada que hay objetar a la posibilidad de que las CCAA establezcan subvenciones a favor de entidades locales cuando se trate de fomentar o estimular actividades y proyectos en ámbitos competenciales «delegados» o «complementarios» (por no utilizar la criticada expresión de «competencias impropias») asumidos por la entidad local. Este es, de hecho, a mi juicio, el reducido contenido que cabe atribuir en la actualidad al citado artículo 40 del TRLHRL cuando se refiere a las subvenciones destinadas a «obras y servicios» de la entidad local, que necesariamente debe interpretarse a la luz de la reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen Local llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSL). Aquel precepto no impide que se establezcan subvenciones públicas autonómicas a favor de las EELL destinadas a otras actividades que no sean estrictamente «obras y servicios», pero si debe interpretarse en el sentido de que las EELL sólo deben percibir transferencias finalistas y condicionadas (subvenciones) cuando vengan a referidas a competencias materiales o bien delegadas o bien subsidiarias o actividades complementarias de las suyas propias o de otras Administraciones. Acotado de este modo el ámbito objetivo de las subvenciones autonómicas que pueden percibir las EELL (apartados 2 y 3 del presente trabajo), señalaremos a continuación las notas esenciales de su régimen jurídico teniendo en cuenta que la condición de administración pública de la Entidad local como beneficiaria de una subvención pública, trae consigo alguna singularidad especialmente en cuanto a la forma de concesión, a los requisitos y obligaciones de la EELL en cuanto beneficiaria de la subvención, y al régimen de justificación, control y reintegro aplicable en estos casos (apartado 4).

---

[4] Vid., SESMA SÁNCHEZ, *Las subvenciones públicas…,* ob.cit., p. 199.

2. Transferencias y subvenciones percibidas por las entidades locales: diferenciación

Desde el punto de vista presupuestario, las subvenciones percibidas por las EELL, ya sean destinadas a gastos corrientes como de capital, forman parte de los capítulos de transferencias (IV y VII), constituyendo una de las principales fuentes de financiación de las EELL si bien, como veremos seguidamente, no toda transferencia (presupuestaria) puede calificarse de subvención[5]. Los distintos Informes de fiscalización sobre el Sector Público Local, ya sean elaborados por el Tribunal de Cuentas o por los OCEX ponen de manifiesto como notas generales acerca de las subvenciones que perciben como ingreso las EELL que (1) las subvenciones suponen proporcionamlente un mayor ingreso para las comarcas y las diputaciones provinciales que para los ayuntamientos[6]; (2) que cuanto menor es la entidad local mayor dependencia tiene ésta de las transferencias y subvenciones recibidas[7], lo que significa (3) que la autonomía financiera local referida a la libertad de destino y aplicación de los ingresos es tanto mayor cuanto mayor es el tamaño de la entidad local y disminuye a medida que el tamaño local se reduce[8], (4) que las subvenciones finalistas recibidas por las EELL generalmente articulan fórmulas de colaboración en la gestión y cofinanciación de servicios y competencias compartidos por distintas administraciones, y (5) que refiriéndonos estrictamente a las subvenciones públicas, con frecuencia las entidades locales tienen al optimismo en la previsión de los ingresos por este concepto lo que trae consigo que la liquidación del presupuesto arroje con frecuencia un bajo porcentaje de la ejecución del presupuesto de

---

[5] Vid., SOLER TAPPA, E.(2010), «Subvenciones nominativas y las llamadas transferencias verticales: distinción. Viabilidad de la figura del convenio de colaboración», *Actualidad Administrativa,* nº 10, 2010.

[6] Los ingresos por transferencias corrientes registraban variaciones entre los distintos tipos de entidades, pero en todos era una de las principales fuentes de ingresos. Para los ayuntamientos representaron el 30%, mientras que para el resto de entidades, excepto las agrupaciones de municipios, suponían más del 40% de su financiación, llegando a representar el 76% de la financiación de las comarcas y el 68% de las diputaciones provinciales, poniendo de manifiesto la fuerte dependencia local de ingresos transferidos por otras Administraciones públicas.

[7] Vid., esta observación en el Informe del Sector Público Local de 2015 elaborado por la Sindicatura de Cuentas de Asturias, p. 38.

[8] Según el Informe del Tribunal de Cuentas sobre el Sector Público Local referido al año 2013 analizando la ratio de autonomía local sobre el porcentaje de ingresos del que pueden disponer las entidades locales con plena autonomía para la cobertura de las competencias locales «El resultado de este indicador para 2013 fue del 81%, lo que indica que las entidades locales pudieron disponer con plena autonomía del 81% de sus ingresos. Esta ratio para las comarcas, mancomunidades y EATIM fue muy inferior, el 19%, 30% y 47%, respectivamente, lo que implica una mayor dependencia de los ingresos de estas entidades de las subvenciones recibidas. Esta ratio de autonomía es mayor en los municipios de más habitantes, un 87% para los de más de 50.000 habitantes; sin embargo, a medida que disminuye la población, el grado de autonomía de sus recursos fue disminuyendo hasta el 64% en los municipios menores de 1.000 habitantes. Los municipios de menor tamaño dependían en mayor proporción de subvenciones finalistas. La ratio de autonomía fiscal indica la proporción de ingresos de naturaleza fiscal respecto del total de ingresos de la entidad. En el ejercicio 2013 esta proporción fue del 53%, y de un 61% de media tratándose de financiación de ayuntamientos. Finalmente, el índice de dependencia de las subvenciones recibidas en 2013 fue de un 16% para el conjunto de entidades locales. Sin embargo, la horquilla de este indicador era bastante amplia. Así, los ayuntamientos de mayor tamaño dependían menos de las subvenciones, un 7% los de más de 50.000 habitantes, mientras que para los de menos de 1.000 habitantes este indicador ascendió al 35%. En el resto de las entidades el nivel de dependencia de las subvenciones era muy elevado, en comarcas y mancomunidades un 81% y 60%, respectivamente» (ibídem, p. 72).

ingresos de estas entidades[9]. A ello hay que añadir las desigualdades entre CCAA a la hora de denominar y regular las aportaciones al sostenimiento de las finanzas locales (participación en tributos, participación en ingresos, aportaciones, transferencias, subvenciones) siendo frecuente, en varias CCAA (Andalucía, Canarias, Aragón, Castilla la Mancha, Cataluña, Baleares, Valencia), englobarlas en un Fondo específico (también con diferentes nombres: *Fondo Local, Fondo de Cooperación Municipal, Fondo Canario de Financiación Municipal, Plan de Cooperación Local, Fondos de colaboración económica con las entidades locales, Fondos de ayudas de carácter finalista*…) que mezclan aportaciones incondicionadas, propias del sistema de financiación local, con transferencias finalistas y verdaderas subvenciones generando una importante complejidad al tiempo de identificar unas figuras y otras y diferenciar su régimen jurídico[10].

Las características esenciales de esta tipología de gasto público que denominamos subvención pública consisten en una aportación dineraria (aunque se admiten excepcionalmente subvenciones en especie, aportaciones de bienes o elementos patrimoniales según lo previsto en la D.A.5ª LGS) gratuita, esto es, sin contraprestación por parte del beneficiario, afectada a la realización de un determinado objetivo, la realización de una actividad o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario –en nuestro caso, la entidad local– cumplir determinadas obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido y revistiendo dicho proyecto, acción, conducta o situación una utilidad pública, un interés social o coadyuvar a la promoción de una finalidad pública. Estas son las notas que establece el artículo 2.1 de la LGS cuando define el concepto (básico) de subvención pública.

Como he señalado en otro lugar, la LGS ha optado por regular un concepto estricto de subvención pública, dejando fuera del mismo la categoría más amplia de «ayuda». Por ello despliega un cierto esfuerzo en delimitar qué se considera subvención, qué supuestos no tienen esta consideración y qué subvenciones, aún siendo verdaderas, quedan al margen de esta regulación legal[11]. En esta delimitación tan «didáctica» que realiza la LGS, se precisa que no forman parte del concepto de subvención pública, según lo dispuesto en el apartado 2 del mismo precepto de la LGS, aquellas «*aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que van destinadas*» entendiendo por «financiación global», según lo previsto en el art. 2.2 del Reglamento General de Subvenciones, aquellas «*aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración pública o de*

---

[9] «Un porcentaje tan reducido en la ejecución del presupuesto de ingresos en estos capítulos, refleja que las entidades locales han incrementado el presupuesto de gastos con previsiones de ingresos de subvenciones y transferencias y previsiones de venta de inversiones y no con recursos efectivamente generados», vid., Informe del Sector Público Local 2013 elaborado por el Tribunal de Cuentas, p. 68. Tal modus operandi contradice, además, lo previsto en el art. 173 TRLRHL que supedita la disponibilidad de los créditos presupuestarios a «la existencia de documentos fehacientes que acrediten compromisos firmes de aportación, en caso de ayudas, subvenciones, donaciones u otras formas de cesión de recursos por terceros tenidos en cuenta en las previsiones iniciales del presupuesto a efecto de su nivelación y hasta el importe previsto en los estados de ingresos en orden a la afectación de dichos recursos en la forma prevista por la Ley o, en su caso, a las finalidades específicas de las aportaciones a realizar».

[10] Vid., RAMOS PRIETO, J. (2012), «Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales», *Anuario Aragonés del Gobierno Local,* núm. 3, pp. 315 y ss.

[11] Vid., SESMA SÁNCHEZ, B. (2011), «El concepto de subvención y ayuda pública: alcance de la noción de fomento y promoción», *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas,* Thomson Reuters Aranzadi, pp. 245 y ss.

un organismo o entidad pública dependiente de ésta». Esta precisión conceptual, innecesaria a mi juicio si asumimos que la subvención pública es intrínsecamente finalista y condicionada a una determinada actividad, proyecto, acción, conducta o comportamiento, permite excluir a las «transferencias de financiación» que puedan percibir las EELL de la CCAA (por ejemplo, por su participación en tributos de la Comunidad, PICAs) o del Estado (la llamada PIE) y a las que se refiere genéricamente el art. 39 del TRLRHL. También permite excluir del concepto de subvención las aportaciones percibidas por las EELL en fondos complementarios de financiación, generales (art. 119 TRLHL) –que pueden ser estatales o autonómicos aunque este último caso habría que analizar detenidamente la configuración de las aportaciones incluidas- o vinculado a la financiación de la asistencia sanitaria (art. 144 TRLHL). Tales aportaciones ni están afectadas singularmente a una concreta actividad, proyecto o comportamiento, ni son ocasionales o coyunturales, ni proceden de convocatorias públicas, ni obligan a la entidad local a especiales obligaciones de aplicación y justificación de tales aportaciones, ni cabe su reintegro o devolución por alguna de las causas previstas en la LGS. Si la afectación de la subvención a la realización de una determinada actividad o proyecto o por acreditar la concurrencia de una determinada situación es una nota característica y esencial de esta figura (art. 2.1 LGS) no deben confundirse, por ello, las transferencias ordinarias de financiación que perciben las entidades locales con las subvenciones públicas que ocasionalmente puedan recibir. Por ello resulta impropio y equívoco, como han señalado también otros autores, referirse a «subvenciones incondicionadas» como ingreso que reciben o aspiran a recibir las EELL[12].

Aunque presupuestariamente subvención y transferencia son conceptos económicos equivalentes si bien diferenciados desde la perspectiva de la contabilidad pública según lo previsto en la norma de reconocimiento y valoración 18ª de la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, desde una perspectiva jurídica la diferenciación tiene efectos y consecuencias jurídicas relevantes. No sólo porque el régimen jurídico singular de una y otra sea totalmente dispar (en las verdaderas transferencias de financiación no hay discrecionalidad en la aportación, no hay concurrencia competitiva, ni convocatorias públicas, ni especiales obligaciones de justificación y control, ni reintegros ni régimen sancionador singularizado…) sino porque en ocasiones las entidades locales han esgrimido «a su conveniencia» que lo recibido era una u otra categoría. Así, en alguna ocasión, una entidad local ha intentado negar que una aportación finalista percibida para proyectos de infraestructuras industriales, dinamización y formación empresarial y laboral específicos no debía ser calificada como subvención pública sino como «aportación incondicionada» de las reguladas en el artículo 2.2 LGS con el fin de evitar una obligación de reintegro[13] y la misma argumentación se ha intentado para calificar de «aportaciones» y no de subvenciones a las recibidas con cargo a planes provinciales de obras y servicios a fin de eludir obligaciones de reintegro[14].

Por otro lado, en la medida en que hablamos de una Administración pública local como beneficiaria de una subvención pública concedida a su vez por otra Administración pública,

---

[12] Vid., FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las Comunidades Autónomas», QDL, nº 21, pág. 28.

[13] Vid., entre otras, SSTS de 14 de marzo de 2012 (recurso 232/2010), de 10 de diciembre de 2012 (recurso 1807/2010) y de 25 de octubre de 2013 (recurso 3099/2010).

[14] Vid., STS de 20 de enero de 2005 (recuso 6904/2001).

es muy frecuente que dicha subvención se canalice a través de una fórmula colaborativa, un *convenio de colaboración* que ampara la ayuda financiera que se entrega a la entidad local para la realización de una determinada actividad o servicio. En estos casos, conforme a lo establecido en el art. 2.3 del RGS también tendrán la consideración de subvención pública, sometida al régimen jurídico de esta figura, «*los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones públicas en los que únicamente la Administración pública beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración pública concedente de la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra u otras partes del convenio, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier otra actividad que entre dentro del ámbito de las competencias propias de la Administración pública destinataria de los fondos*», salvo que *la administración beneficiaria estuviera obligada por una Ley estatal o autonómica a la realización de las actividades financiadas con tales aportaciones dinerarias*. Tal inciso nos conduce a la verdadera problemática que encierran las subvenciones autonómicas establecidas a favor de las entidades locales: ¿puede una CCAA subvencionar a una entidad local para que ejercite sus competencias propias, competencias que legalmente le corresponden? ¿son admisibles subvenciones autonómicas para financiar competencias delegadas? ¿en qué ámbitos o materias puede la Comunidad autónoma subvencionar a una entidad local o establecer subvenciones a favor de otros sujetos privados cuando inciden en competencias de la EELL? ¿puede el Estado establecer subvenciones a favor de EELL que interfieran en competencias autonómicas y/o locales?. A estas cuestiones nos referimos seguidamente.

3. Subvenciones autonómicas y estatales que interfieren en competencias de las EELL: ámbitos subvencionables

El principio de autonomía financiera –junto con el de suficiencia financiera- expresamente reconocido en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España el 20 de enero de 1988)[15] no admite transferencias condicionadas a EELL (subvenciones) vinculadas a *materias que son de su propia competencia*, de modo que debe garantizarse la *autonomía de gasto* de la entidad local en sus ámbitos competenciales disponiendo, si es necesario para complementar la suficiencia de sus recursos, de otros ingresos o transferencias incondicionadas. Así lo dispone el art. 9.1 de esta Carta cuando prevé que «las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias» y así se reafirma en el apartado 7 de este mismo artículo cuando se establece, como postulado general, que «*en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia».*

[15] Sobre el valor hermeneútico de este texto, aunque no es una postura doctrinal unánimemente aceptada, para precisar el alcance de la autonomía local vid., por todos, MEDINA GUERRERO, M., (2004), *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencia, Fundación Democracia y Gobierno Local,* pp. 63 y ss.

También en el ámbito europeo en el seno del Consejo de Europa se han formulado Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros (Rec (2005) 1, relativa a los recursos financieros de las entidades locales y regionales, de 19 de enero de 2005, insistiendo en que las subvenciones y dotaciones afectadas destinadas a las entidades locales limita su libertad de elección política y solamente debieran actuar como mecanismos complementarios de financiación que entren en juego una vez garantizada su suficiencia financiera. En definitiva, como ha señalado un destacado especialista en la materia «la fórmula que debe seguirse para la financiación de las competencias locales pasa por el carácter incondicionado de los ingresos locales, garantizándose su libre disposición…. El principio de autonomía local, reclama por tanto, la dotación de ingresos incondicionados»[16].

El propio TC ha recordado en diversas ocasiones que la autonomía local «para la gestión de sus propios intereses» es uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional y está estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas[17]. Y en la misma línea, algunos de los Estatutos de Autonomía reformados en los últimos años, de los calificados de «segunda generación», como el catalán o el andaluz, han hecho hincapié en la plena autonomía de las entidades locales para disponer libremente de recursos incondicionados cuando se trata de ejercer servicios y actividades de los que ellas son responsables[18].

De lo dicho se deduce, en definitiva, que si bien las EELL pueden ser beneficiarias de subvenciones públicas, deben constituir una posibilidad excepcional y sólo debieran admitirse cuando se destinen a materias o competencias que no son estrictamente propias u obligadas para la EELL, es decir, cuando se destinen a realizar acciones conjuntas entre la Administración autonómica y local que respondan a un interés propio y respectivo, a una materia o sector respecto de los cuales tanto la Administración autonómica (o estatal) como la local ostenten un interés propio o competencial, es decir, materiales subvencionables de interés «supramunicipal».

Pues bien, a riesgo de simplificar la compleja delimitación competencial de las entidades locales tras la modificación de la LBRL a raíz de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante LRSL)[19], cabría formular los siguientes postulados generales:

---

[16] Vid., FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2009), «Las entidades locales ante….», ob.cit., p. 31 y en la misma línea MEDINA GUERRERO, M. (2004), La protección constitucional…., ob.cit., p.100.

[17] Vid., entre otras, SSTC 104/2000, de 13 de abril.

[18] Vid., entre otros, art. 218.1 del EEAA de Cataluña y el art. 191 del EEAA de Andalucía.

[19] Son numerosos, y generalmente muy críticos, los comentarios a esta Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pero limitándonos en particular a la cuestión de la delimitación de las competencias municipales merecen citarse especialmente VELASCO CABALLERO, F. (2013), «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», Anuario de Derecho Municipal 2012, Instituto de Derecho Local de la UAM, Marcial Pons, Madrid, pp. 23 y ss., CARBONELL PORRAS, E., (2013), «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en VVAA., La planta del gobierno local, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, pp. 17 y ss., y CUESTA REVILLA, J. (2014), «Las competencias municipales: una aproximación a su régimen jurídico», Cuadernos de Derecho Local, num. 34, pp. 98 y ss.

1º. No son legalmente admisibles subvenciones autonómicas (ni estatales) que vengan referidas a materias «propias» de las entidades locales recogidas en el artículo 25 de la LBRL, precepto reformado y «reducido» por la citada LRSL, aunque su contenido podría incrementarse por leyes sectoriales del Estado o de las CCAA. Respecto de tales materias *propias,* la entidad local debe tener garantizadas la plena autonomía y suficiencia financiera de recursos para desarrollar y ejecutar tales competencias en materias que legalmente le corresponden como suyas, de su legítima titularidad.

Si bien gran parte de las materias citadas en el reformado artículo 25 LBRL quedan alejadas del ámbito clásico de las medidas de fomento (por ejemplo, actuaciones en materia de policía local, protección civil, abastecimiento de aguas, gestión de residuos sólidos, protección de la salubridad pública, cementerios, tráfico….) existen otras incluidas en este precepto típicamente *subvencionables* como las vinculadas a la protección y gestión del patrimonio histórico, conservación y rehabilitación de edificaciones, atención inmediata de personas en situación o riesgo de exclusión social, promoción del deporte y de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales o participación ciudadana en el uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Respecto de éstas, por tanto, como regla general, no serían legítimas subvenciones que interfieran en dichas materias: ni subvenciones autonómicas (ni estatales) establecidas a favor de las entidades locales en tales sectores ni subvenciones autonómicas (ni estatales) a favor de otras entidades o sujetos públicos o privados que afectaran a dichas competencias propias de la EELL.

A ello hay que añadir, dada la frecuencia con la que se establecen subvenciones públicas en el ámbito de los «servicios sociales y de promoción y reinserción social» que si bien esta parcela no figura –y sí lo hacía en la versión anterior- en el listado de competencias propias de las entidades locales del artículo 25 LBRL, el TC ha declarado inconstitucional la Disposición Transitoria Primera de la LRSL en la medida en que prohíbe a las entidades locales asumir como propia esta «actividad social» al atribuir su titularidad (en exclusiva) a la Comunidad Autónoma. A juicio del TC, tal regulación resulta inconstitucional en la medida en que impide «que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 13). De hecho, tal y como reconoce el TC, los servicios sociales son «servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex. Art. 149.1.18 CE) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos» (ibídem). Por tal motivo, en la actualidad, tras la citada declaración de inconstitucionalidad, la Administración General del Estado ha asumido formalmente que tales servicios sociales seguirán prestándose por las Entidades Locales[20], de modo que las posibilidades de establecer subvenciones estatales o autonómicas en dichos ámbitos es o debiera ser muy reducida.

Que no cabe admitir un poder subvencional autonómico desconectado de la competencia material es un postulado proclamado reiteradamente por el TC que conecta inexcusablemente

[20] Vid., Nota explicativa de la Reforma Local, de 27 de octubre de 2016, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (disponible en http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_local/regimen_juridico/NOTA-EXPLICATIVA-MODIFICADA-29-04-2016.pdf).

(a diferencia de lo que sucede con el Estado) la competencia material de la Administración autonómica con su potestad subvencional. Como regla general, la CCAA no puede ejercer su potestad subvencional desconectada de su competencia material. Así lo ha proclamado el TC, entre otras, en la STC 95/2001, de 5 de abril, cuando señala que: «… las Comunidades Autónomas no pueden financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 14/1989, de 26 de enero, F.j.2; en el mismo sentido, la STC 13/1992, F.j.4). Sin perjuicio, pues, de la discrecionalidad al fijar su destino y orientación, su cuantificación y distribución (entre otras, SSTC 68/1996, de 4 de abril, y 128/1999, de 1 de julio), la potestad de gasto autonómica no podrá ejercerse sino respecto de actividades en las que, por razón de la materia, se ostente competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre y 13/1992, de 6 de febrero), pues las subvenciones no son más que simple actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio)». En consecuencia, las CCAA no sólo no pueden establecer y conceder subvenciones en materias respecto de las que no ostentan título competencial, sino que tampoco podrían establecer subvenciones en materias cuya competencia corresponde a otra Administración, sea estatal o local. En definitiva, por tanto, con carácter general, la entidad local no debe recibir subvenciones condicionadas para financiar competencias propias y la Comunidad Autónoma no puede subvencionar competencias que no le corresponden.

2º.- Sí serían admisibles, en cambio, y según mi criterio, subvenciones autonómicas (o estatales) en el ámbito de las llamadas «competencias delegadas» enumeradas en el reformado artículo 27 de la LBRL. Se trata, en este caso, de ámbitos de interés no sólo para el municipio, sino especialmente, de «interés supramunicipal» para el Estado o para la Comunidad Autónoma. Entre ellas se incluyen materias tradicionalmente subvencionables como la promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer, la realización de actividades complementarias en centros docentes, actividades de promoción y gestión turística, etc. La delegación de estas competencias por parte de la CCAA está rodeada de una serie de requisitos y condicionantes (mejora de la eficiencia, eliminación de duplicidades administrativas….) entre los que se incluye la obligación de elaborar una *Memoria económica* que, entre otros extremos, asegure la financiación de la competencia que se delega hasta el punto de establecerse que «será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula (la delegación) sin dicha dotación». En este marco jurídico presupuestario sería admisible, en mi opinión, que la CCAA estableciera líneas de subvenciones vinculadas a alguna de estas competencias delegadas condicionando los requisitos de acceso a las mismas o las particularidades de procedimiento y plazos que procedieran o permitiendo, en cambio, una mayor capacidad de gestión de la EELL para articular subvenciones en el ámbito de estas competencias delegadas. En estos casos la Entidad local, o bien podría tener la consideración de sujeto beneficiario de subvenciones vinculadas a estas materias susceptibles de delegación o bien, delegada la competencia, vendría actuar como una especie de entidad colaboradora de la Administración autonómica en la gestión de subvenciones que interfieren o afectan al ejercicio de tales materias.

3º.- Fuera de estas dos grandes parcelas competenciales (propias y delegadas) es perfectamente legítimo que la Comunidad Autónoma establezca subvenciones a favor de entidades locales en ese controvertido campo indeterminado que venía denominándose, en aplicación del

derogado artículo 28 LBRL, como «competencias impropias». Tal precepto ha sido derogado por la LRSL pero eso no impide –al amparo del nuevo art. 7.4 LBRL– que las entidades locales puedan desarrollar bajo ciertas condiciones estas actividades subsidiarias o complementarias bien financiándolas por sí mismas, bien a través de subvenciones (estatales o autonómicas) recibidas y condicionadas a tales finalidades. Es más, en el ámbito de las competencias complementarias o subsidiarias que puedan ejercer las EELL entiendo que éstas conservarán la posibilidad de desplegar su potestad subvencional si bien, como es sabido, sólo podrán hacerlos previo cumplimiento de determinados requisitos (aseguramiento prioritario del ejercicio de competencias propias y delegadas, ausencia de riesgo de la sostenibilidad financiera, prohibición de duplicidad respecto de las competencias y servicios desarrollados por otra Administración y justificación del ejercicio mediante sendos informes preceptivos y vinculantes de la Administración sectorial competente y de la que ejerza la tutela financiera de la entidad local).

Por ello, como se señalaba al comienzo de este trabajo, es en el ámbito de las llamadas competencias «delegadas» y competencias «impropias» (complementarias o subsidiarias) donde mayor recorrido y mayor incidencia pueden establecerse subvenciones autonómicas a favor de entidades locales[21]. Y en tales supuestos, habrá que atender a cada caso particular (por razón de la tipología de la subvención o el perfil de las entidades locales beneficiarias) para ponderar el interés de la Administración autonómica en delegar, si acaso, competencias de gestión (selección de beneficiarios, pagos, control de la justificación) a la Entidad local cuando los destinatarios últimos de la subvención pública son terceros (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas) o simplemente, en regular tales subvenciones considerando a la Entidad local como única beneficiaria de las mismas asumiendo en consecuencia todos los deberes y obligaciones que le correspondan como tal.

4º.- En aras de preservar, además, las competencias propias de la respectiva Comunidad Autónoma, tampoco son legítimas ni admisibles subvenciones estatales establecidas a favor de EELL cuando, en perjuicio de las competencias materiales autonómicas sobre la actividad subvencionada, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no existe argumento ni criterio que justifique una regulación estatal básica de dichas subvenciones o una gestión centralizada de las mismas en órganos de la Administración estatal .

La conflictividad Estado/ CCAA generada en torno al llamado «Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local» (creado mediante Real Decreto Ley 3/2009, de 26 de octubre) sirve para explicar este postualdo, como también servirían los numerosos conflictos de competencia planteados con relación a las subvenciones estatales dirigidas a entidades locales en el ámbito de la asistencia social que interfieren en las competencias autonómicas sobre la materia[22]. En efecto, el citado Fondo (conocido también como Plan E), dotado con casi

---

[21] En el mismo sentido, FERNÁNDEZ FARRERES ha señalado que «sólo cuando se trate de competencias delegadas y de encomiendas de gestión resultará admisible la financiación a través de dotaciones o transferencias finalistas, dado que el ente delegante está habilitado para articular «técnicas de dirección y control de oportunidad»…. Pudiendo incluirse entre esas técnicas recursos o transferencias finalistas. Más allá de estos casos, la financiación de las competencias locales propias no puede descansar en subvenciones propiamente dichas o, como se han dado en denominar, subvenciones condicionadas», vid. (2009), «Las entidades locales…», ob.cit., p.31.

[22] También estas subvenciones estatales para el desarrollo de programas a favor de la integración de inmigrantes, y muchas otras vinculadas a la asistencia social, parcela de competencia autonómica y local, han sido declaradas inconstitucionales o ilegales por invadir competencias autonómicas, si bien en muchos casos el TC ha

8.000 millones de euros, se creó con el objeto de financiar inversiones generadoras de empleo y actuaciones de carácter social de competencia municipal que contribuyeran a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Se trató, como se ha puesto de manifiesto en sendos informes el Tribunal de Cuentas y la Comisión Mixta (Congreso-Senado) para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en la Resolución de 12 de marzo de 2013, de un Plan de actuación claramente ineficiente e ineficaz criticable por muchos motivos[23] pero, además, refiriéndonos al tema que nos ocupa, porque gran parte del articulado, disposiciones adicionales y finales del RDLey que lo estableció fue declarado inconstitucional en la STC 150/2012, de 5 de julio (a resultas de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña) por vulnerar competencias de las Comunidades Autonómas a través de (auténticas) subvenciones estatales cuyas beneficiarias eran entidades locales. En síntesis, los preceptos declarados inconstitucionales se referían principalmente a la ejecución, gestión y control de las ayudas del citado Fondo que se atribuía a órganos de la Administración central. Como consecuencia de dicha inconstitucionalidad ha sido necesario, en algunas CCAA como la andaluza, establecer incluso un procedimiento de gestión de las subvenciones financiadas con el citado Fondo para articular la transferencia de recursos a la Administración autonómica así como de los expedientes a fin de que ésta procediera a la revisión de las justificaciones presentadas o pendientes de presentar[24].

La jurisprudencia constitucional viene declarando con reiteradísima frecuencia que el establecimiento y concesión de subvenciones públicas no constituye un título competencial autonómo e independiente de las competencias materiales que ostentan los diferentes niveles de Administración, esto es, que «la subvención no es concepto que delimite competencias, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma» (por todas, la STS 13/1992, de 6 de febrero). Tal postulado general sirve tanto para restringir las subvenciones estatales que afectan a competencias autonómicas como también para acotar las subvenciones autonómicas que puedan afectar o incidir en materias competenciales propias de las EELL. Sólo a favor del Estado, cuando concurran ciertas circunstancias, el TC admite una cierta legitimidad estatal para establecer aspectos básicos de las subvenciones públicas a favor de las EELL en materias propias de

---

legitimado una regulación básica estatal de algunas líneas de subvenciones. Vid., entre otras las SSTC 178/2011, de 8 de noviembre, 227/2012, de 29 de noviembre, 26/2013, de 31 de enero, 154/2013, de 10 de septiembre, 33/2014, de 27 de febrero y 78/2014, de 28 de mayo. Un comentario a esta jurisprudencia constitucional puede verse en CAICEDO CAMACHO, N. (2016), «La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social», Revista Vasca de Administración Pública, num. 105, 2016, pp. 355 y ss.

[23] Entre otras críticas, por tratarse de un programa de financiación de obras públicas locales que repercutía de manera negativa significativamente en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, porque muchas de las inversiones públicas financiadas con este fondo ni se aseguró su viabilidad financiera ni su utilidad, ni siquiera entraron en funcionamiento en algunos casos y porque el objetivo de generación de empleo, principal objetivo de la constitución del Fondo, no se respetó por las Entidades Locales, ni en cuanto a los criterios de selección de los proyectos, ni en lo que respecta a su efectivo seguimiento. Vid., sendos Informe del Tribunal de Cuentas de 26 de septiembre de 2012, de 25 de abril de 2013 y la citada Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 12 de marzo de 2013.

[24] Vid., por ejemplo, la Orden de 28 de octubre de 2015, de la Consejería de Presidencia y Entidades Locales de Andalucía sobre el procedimiento de gestión de las subvenciones financiadas con el Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local y por la que se delegan determinadas competencias en relación con la gestión de estas subvenciones.

las CCAA cuando éstas solo ostentan competencias de ejecución o gestión o cuando fuera conveniente su gestión centralizada a nivel autonómico para garantizar la plena efectividad de las medidas de fomento y la igualdad de acceso a las mismas por parte de sus potenciales beneficiarios en todo el territorio nacional[25]. Este «enfoque supraautonómico» y la «necesidad de superar fronteras económicas y regionales a través de una adecuada, armonizada y uniforme aplicación de unos mismos criterios de selección de proyectos en todo el territorio nacional a todos los posibles interesados, evitando visiones parciales, incompletas y/o distintas inherentes a la territorialización de las ayudas» es, a título de ejemplo, la justificación esgrimida para centralizar en la Administración General del Estado las recientes subvenciones convocadas por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital dirigida a financiar proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020 reguladas mediante Real Decreto 616/2017, de 16 de junio.

A lo dicho conviene añadir, además, que también en el caso de competencias atribuidas a las Diputaciones provinciales para establecer planes de cooperación de obras y servicios municipales (art. 36.2 LBRL, tras su modificación por el art. 1.13 de la LRSL), elaborados con participación de los municipios y financiados por «medios propios», aportaciones municipales o subvenciones autonómicas o estatales, el TC ha declarado inconstitucional la interpretación de dicho precepto que permitiría considerar esta facultad de coordinación de la diputación provincial como exclusiva de ésta. Sin embargo, si dicho precepto se interpreta en el sentido de que esa coordinación provincial no impide que la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales puedan concretarla, tal regulación se ajustaría al contenido de los artículos 137 y 140 CE y no podría reputarse inconstitucional. En palabras del TC, «la previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes que, frente a estas regulaciones (y los propios planes provinciales) que pudieran vulnerar la indicada serie de exigencias ex. Arts. 137 y 140 CE, podrán, en su caso, utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada…» (FJ 12 c) STC 111/2016, de 9 de junio), es decir, sin perjuicio de la posible intervención autonómica en la definición o coordinación de los mismos a resultas de la interpretación constitucionalmente admisible del TC del reformado art. 36.2 LBRL. Y como

---

[25] Vid., por todas, la STC 13/1992, de 6 de febrero. En la referida sentencia y en otras muchas posteriores, el TC ha delimitado las competencias autonómicas respecto de subvenciones establecidas por el Estado diferenciando cuatro supuestos: (1) Cuando la CCAA ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico sobre la misma; (2) Cuando el Estado ostente un título competencia genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva… o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución; (3) Cuando el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución y (4) Cuando a pesar de tener las CCAA competencias exclusivas sobre la materia a la que se vinculan las subvenciones estatales, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los PGE, con el objeto de asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. En el mismo sentido vid., FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2009), «Las entidades locales…», ob.cit., p. 39.

veremos seguidamente, estas subvenciones estatales, autonómicas o provinciales, articuladas a través de Planes de cooperación económica (admisibles, según mi criterio, en función de la materia o ámbito subvencionable en los términos expuestos anteriormente), según lo previsto en la D.A 8ª de la LGS quedan fuera del ámbito de aplicación de esta norma que sólo podrá aplicarse supletoriamente.

4. Singularidades del régimen jurídico de las subvenciones públicas autonómicas concedidas a las EELL

Delimitado el ámbito material en el que una CCAA puede establecer subvenciones a favor de las entidades locales o a favor de otras personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas) que interfieran en competencias propias de la EELL, el establecimiento de tales subvenciones presenta en la práctica ciertas singularidades propias de una «relación interadministrativa». De hecho, la propia LGS ha reconocido la singularidad de ciertas subvenciones que tradicionalmente reciben las EELL a través de programas sectoriales específicos de asistencia y cooperación municipal o de cooperación económica del Estado (o de las Diputaciones provinciales o de Comunidades Autónomas que intervienen en la elaboración de los Planes provinciales) en las inversiones de las entidades locales que sólo supletoriamente, se regirán por lo previsto en la LGS. Así lo dispone la D.A. Octava de esta Ley lo que significa, en definitiva, que esa cooperación económica estatal o provincial en favor de los Municipios, que constituyen o pueden constituir verdaderas subvenciones públicas se regirán por su normativa específica estatal (Real Decreto 835/2003, de 27 de junio por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las EELL) o la autonómica (estatutaria o específica) que hayan dictado las CCAA y, en todo caso, por lo previsto en los respectivos planes, aplicándose supletoriamente el marco general establecido en la LGS[26].

Varias son las consideraciones generales que procede señalar con relación al régimen jurídico da las subvenciones que las CCAA puedan establecer a favor de las EELL o en materias que interfieran en competencias delegadas o «impropias» asumidas por las EELL.

1º.- Es necesaria una cobertura estatutaria, genérica al menos, de esta potestad subvencional autonómica dirigida o que afecta a las EELL. Algunos de los nuevos EEAA (como el catalán o el andaluz) contemplan la posibilidad de la CCAA establezca programas de colaboración financiera específica a favor de las EELL para materias concretas, respecto de los cuales, como han señalado otros autores, sería deseable que se establecieran algunas reglas generales relativas a ciertos contenidos. Ya nos hemos referido anteriormente a la heterogeneidad y confusión de muchos de los llamados Fondos Locales de cooperación ecónomica que existen en varias CCAA[27]. Respecto de ellos, como decía, sería deseable una regulación sobre[28]:

---

[26] Al respecto vid., FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2004), «La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades Locales y, en particular a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los Municipios», *Cuadernos de Derecho Local,* num 5, pp. 7 y ss.

[27] Vid., infra apartado 2 de este trabajo.

[28] FERNÁNDEZ FARRERES postula incluso que en el diseño de estos programas de colaboración financiera con las EELL debiera añadirse «la regla de que la correspondiente Comunidad Autónoma no podrá establecer

a) Objeto de los programas de colaboración financiera (que, insistimos, a nuestro juicio, no deben afectar a servicios y actividades propios de las competencias de las EELL), de interés tanto para la CCAA como para la EELL, limitando, de este modo la posibilidad de que la CCAA subvencionara actividades, obras o servicios de único y exclusivo interés local.

b) Procedimiento de elaboración de esos programas y articulación técnico jurídica de los mismos habilitando, entre otros extremos, que la entidad local pudiera intervenir de algún modo en la definición y alcance del mismo a través, en su caso, de los órganos de relación y composición mixtos CCAA/ EELL.

c) Condicionamiento del programa de colaboración financiera a la suscripción de convenios interadministrativos entre la CCAA y las EELL que puedan acceder a los mismos, delimitando los aspectos de gestión, ejecución, justificación y seguimiento que procedan.

2º.- En todo caso, ya se establezcan las subvenciones autonómicas a favor de las EELL a través de «Fondos» o «planes sectoriales» o siguiendo el patrón clásico de bases reguladoras y convocatorias, debe garantizarse el adecuado cumplimiento de los principios generales establecidos en la LGS para el establecimiento y la gestión de estas aportaciones, a saber: planificación estratégica, concurrencia, objetividad, transparencia, igualdad, no discriminación, eficiencia y economía del gasto subvencional, cuyo análisis particular al supuesto que comentamos excedería ampliamente del objeto de este trabajo.

Por otro lado, aunque parezca a priori una obviedad, convine señalar que no existe un derecho subjetivo por parte de una EELL a ser subvencionada aunque la CCAA en otros ejercicios acostumbrara a hacerlo[29]. Salvo que existiera un efectivo reconocimiento de la obligación económica que comporta una subvención, una obligación legal definida y firme (por ejemplo, una subvención nominativa singularizada a favor de una EELL instrumentada en un convenio o en un acto de concesión), un compromiso convencional adquirido, una concesión efectivamente notificada, las EELL no pueden esgrimir un «derecho» a recibir subvenciones y no debieran «contar con ellas», por costumbre como ingreso al elaborar sus presupuestos[30].

---

subvenciones a favor exclusivamente de entidades locales que no se articulen a través de programas de colaboración financiera», ibídem., p. 35.

[29] Los Tribunales han desestimado reivindicaciones de las EELL para ser subvencionadas. Así, entre otras, la STS de 19 de diciembre de 2003 (recurso 7961/1998) rechazó la petición del Ayuntamiento de San Sebastián a recibir la subvención vinculada a la prestación del transporte urbano que la Diputación Foral no había incluido en su presupuesto. En otra ocasión, con relación al Consorcio de Transportes de Vizcaya que también reclamó su derecho a percibir las subvenciones que se concedían al transporte urbano a otras «entidades locales», también rechazó la pretensión señalando que el sistema de financiación o cobertura de los déficits de explotación de este servicio recogido en su norma de creación resultaba incompatible con la percepción de subvenciones (vid., STS de 28 de noviembre de 2007, recurso 542/2005).

[30] Esta es la regla de disponibilidad de créditos presupuestarios que establece el artículo 173 del TRLHRL cuando la supedita a «la existencia de documentos fehacientes que acrediten compromisos firmes de aportación, en caso de ayudas, subvenciones, donaciones u otras formas de cesión de recursos por terceros tenidos en cuenta en las previsiones iniciales del presupuesto a efecto de su nivelación y hasta el importe previsto en los estados de ingresos en orden a la afectación de dichos recursos en la forma prevista por la ley o, en su caso, a las finalidades específicas de las aportaciones a realizar».

Y en la medida en que la concurrencia es la regla general de concesión de subvenciones públicas (art. 22 LGS) la Administración autonómica otorgante está obligada a establecer y conocer subvenciones con objetividad e igualdad y a justificar y motivar con arreglo a criterios preestablecidos de concesión las razones para denegar las subvenciones a unas entidades locales en favor de otras[31].

3º.- Si bien la concurrencia es la forma general de concesión de subvenciones públicas (art. 22 LGS), es muy frecuente que la CCAA acuda a la *concesión directa* de subvenciones a favor de una determinada entidad local (en ocasiones, lamentablemente, basada en criterios de *afinidad política* entre el gobierno local y el autonómico), bien a través de subvenciones nominativas consignadas expresamente en el presupuesto autonómico, bien acudiendo a la vía excepcional del artículo 22.c) LGS invocando «razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente que justifiquen su convocatoria pública»[32]. Por ello, también es habitual que la subvención se canalice vía convencional entre las dos administraciones, fórmula preferida, además, por el legislador estatal para articular las relaciones interadministrativas con la Administración local (frente a los consorcios). Así lo establece el artículo 57 LBRL (también reformado por la LRSL) cuando señala que «La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban», si bien, «la constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos». Los convenios de colaboración que instrumenten estas subvenciones autonómicas a favor de las EELL deberán ajustarse, en todo caso, a los requisitos y condiciones fijados en la normativa general de subvenciones (especialmente, arts. 65, 66 67 RGS). También a través de convenios de colaboración se articulará la intervención de la EELL como «colaboradora», en su caso, de las subvenciones estatales o autonómicas que se establezcan (art. 16.4 LGS).

4º.- En el ámbito de la gestión económica de las subvenciones, la LGS contiene alguna singularidad cuando el beneficiario es, en general, una Administración pública. Así, la regla establecida en el artículo 19.5 LGS según la cual «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», no será de aplicación cuando el beneficiario sea una entidad local (u otra administración pú-

---

[31] La STSJ de Aragón de 16 de marzo de 2004 (recurso 1095/2001) anuló la concesión de subvenciones realizada por la Comunidad Autónoma con cargo al Fondo Local de Aragón en favor de determinadas entidades porque había denegado su concesión a otras corporaciones sin especial motivación al respecto.

[32] Así, la Cámara de Cuentas de Aragón ha criticado la concesión directa de subvenciones financiadas con cargo al Fondo Local de Aragón que se admite, no sólo en los términos genéricos del art. 22.c) de la LGS, sino por razón de las «características especiales de las Entidades Locales beneficiarias o de la actividad subvencionada, como el fomento de las inversiones y servicios que por su impacto contribuyen a una mejor vertebración social y territorial de la Comunidad Autónoma, mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno que fije y concrete las líneas de subvención correspondientes», vid., Informe de Fiscalización de subvenciones y ayudas del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón, Ejercicio 2011, publicado en noviembre de 2013.

blica). Tampoco la entidad local (ni otras administraciones públicas y ciertos beneficiarios) está obligada a formalizar garantías en los supuestos de pagos anticipados u otros previstos en las bases reguladoras (art. 42.2 RGS).

5º.- La justificación de las subvenciones concedidas a las EELL, sean estatales o autonómicas, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional 9ª del Reglamento General de Subvenciones podrá realizarse, en el marco de esos convenios de colaboración que instrumentan habitualmente estas subvenciones interadministrativas, mediante «un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad o el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención».

Esta justificación simplificada y más ligera es, por supuesto, una mera posibilidad porque las bases reguladoras y la convocatoria de la subvención siempre podrán fijar, en los términos que señala la LGS y el RGS, una justificación más detallada o exigente. Por otro lado, como han señalado otros autores, la posibilidad de utilizar esta forma más liviana de justificar las subvenciones por parte de las EELL no sería de aplicación, en principio, a las subvenciones que quedan al margen de la LGS, como serían las articuladas a través de los Planes estatales o provinciales de cooperación económica para las inversiones, obras o servicios municipales que, en virtud de la D.A. 8ª quedan fuera de la Ley[33], los cuales se justificarán en los términos establecidos en los establecidos en los respectivos Planes que habrán de ajustarse a la normativa estatal o autonómica que los regule.

Es frecuente, no obstante, que las normas y formalidades de justificación de las subvenciones públicas concedidas a una EELL se flexibilicen de algún modo a partir de la presunción de legalidad administrativa y lealtad institucional. Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia que tiene regulada expresamente las especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas (Decreto 193/2011, de 6 de octubre), se prevé con carácter general que el gasto subvencional se ha realizado cuando se haya contabilizado el reconocimiento de la obligación por el órgano competente de la entidad local, pudiendo ésta realizar los pagos en un plazo máximo de sesenta días a partir de la fecha de ingreso en la cuenta bancaria de los abonos de las subvenciones concedidas; y se prevé igualmente que la forma habitual de justificación sea una «cuenta justificativa integrada, con carácter general, por la documentación que se relaciona en los artículos siguientes y que incorporará, en todo caso, la certificación de la intervención o del órgano que tenga atribuidos las facultades de control de la toma de razón en contabilidad y del cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida», sin necesidad de presentar, en cambio, otra documentación que se exige, habitualmente, para la justificación de otras subvenciones públicas.

5º. En materia de reintegros exigidos a las EELL por razón de las subvenciones autonómicas que reciben (y lo mismo cabría decir si fueran subvenciones estatales), en ocasiones, también se aprecia una cierta flexibilidad al tiempo de interpretar las causas que justifican

[33] Así lo entiende también PASCUAL GARCÍA, J. (2016), Régimen jurídico de las subvenciones públicas, BOE, Madrid, 6ª ed., p. 619.

la exigencia de devolución, como admitir que «si la falta de ejecución de la inversión financiada con la subvención se debe a una razón distinta de la mera falta de diligencia de la entidad local las dilaciones determinantes no se tendrán en cuenta a efectos de computar el plazo máximo para la finalización del proyecto siempre que la Entidad local acredite, en la ejecución de la inversión financiada, una actitud diligente o inequívocamente tendente a la satisfacción de los compromisos asumidos»[34]. En otras ocasiones, en cambio, en función de los incumplimientos formales y materiales cometidos, los tribunales han ratificado sin especial consideración a la condición de administración pública de la entidad local la procedencia del reintegro (total o parcial) exigido por la Administración concedente[35].

Bibliografia

Carbonell Porras, E. (2013): «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en VVAA., *La planta del gobierno local,* Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, pp. 17 y ss.

Caicedo Camacho, N. (2016): «La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social», *Revista Vasca de Administración Pública,* num. 105, 2016, pp. 355 y ss.

Cuesta Revilla, J. (2014): «Las competencias municipales: una aproximación a su régimen jurídico», *Cuadernos de Derecho Local,* num. 34, pp. 98 y ss.

Fernández Farreres, G. (1983): *La subvención: concepto y régimen jurídico,* Instituto de Estudio Fiscales, Madrid.

– (2004): «La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades Locales y, en particular, a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación a los municipios», *Cuadernos de Derecho Local,* num. 5, pp. 7 y ss.

– (2005): «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley», en VVAA, *Comentario a la Ley General de Subvenciones,* Thomson, Civitas, Madrid, pp. 35 y ss.

– (2009): «Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 21.

Lozano Serrano, C. (1981): *Las subvenciones del Estado a los municipios,* Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid

Medina Guerrero, M., (2004): *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial,* Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

Pascual García, J. (2016): *Régimen jurídico de las subvenciones públicas,* BOE, Madrid, 6ª ed.

[34] Vid., art. 1.4.e) de la Orden de 28 de octubre de la Consejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía sobre el procedimiento de gestión de las subvenciones financiadas con el Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local.

[35] Vid., entre otras muchas, STS de 25 de octubre de 2013 (recurso 3099/5254) y de 12 de mayo de 2017 (recurso 202/2015), STSJ Andalucía de 30 de septiembre de 2016 (recurso 204/2014), STSJ Madrid de 26 de enero de 2016 (recurso 39/2013), STSJ Castilla y León de 13 de abril de 2012 (recuso 3012/2008).

Ramos Prieto, J. (2012): «Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales», *Anuario Aragonés del Gobierno Local,* núm. 3, pp. 315 y ss.

Sesma Sánchez, B., (1998): *Las subvenciones públicas,* Lex Nova, Valladolid.

- (2011): «El concepto de subvención y ayuda pública: alcance de la noción de fomento y promoción», *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas,* Thomson Reuters Aranzadi, pp. 245 y ss.

Soler Tappa, E. (2010): «Subvenciones nominativas y las llamadas transferencias verticales: distinción. Viabilidad de la figura del convenio de colaboración», *Actualidad Administrativa,* nº 10, 2010.

Velasco Caballero, F. (2013): «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012,* Instituto de Derecho Local de la UAM, Marcial Pons, Madrid, pp. 23 y ss.