

## I. ESPAÑA

# LA ACTIVIDAD DE FOMENTO EN EL REGLAMENTO DE OBRAS, ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE CATALUÑA DE 13 DE JUNIO DE 1995 (REGIMEN JURIDICO DE LAS SUBVENCIONES Y DE LA ACCION CONCERTADA)

Por

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES EN EL ROAS DE CATALUÑA: 1. *Concepto, clases de subvenciones y supuestos excluidos.* 2. *Finalidad del otorgamiento.* 3. *Carácter afectado del otorgamiento.* 4. *El otorgante de la subvención y su competencia.* 5. *El beneficiario de la subvención.* 6. *Limitaciones en el otorgamiento de subvenciones resultantes de la cuantía, del régimen de incompatibilidades, del Derecho comunitario europeo y de los planes sectoriales de coordinación.* 7. *Procedimiento: bases y formas de otorgamiento.* 8. *La relación jurídico-subvencional: derechos y obligaciones de la Entidad local otorgante y del beneficiario:* A) Cumplimiento de la carga jurídica y pago. La posibilidad de anticipos. B) Los supuestos de revocación, modificación, renuncia y nulidad. C) Control e incumplimiento.—III. LA ACCIÓN CONCERTADA: 1. *Objeto y finalidad.* 2. *Procedimiento:* A) Bases de la concertación. B) Selección de ofertas. 3. *Ejecución y control.* 4. *Suspensión y revocación.*

## I. INTRODUCCIÓN

La ordenación jurídica de la llamada actividad administrativa de fomento ha presentado tradicionalmente graves defectos, tantos que incluso podría afirmarse que, hasta fechas bien recientes, ha sido prácticamente inexistente. El propio carácter de ese tipo de acción administrativa, anclada en las ideas de discrecionalidad, gratuidad y voluntariedad, fruto de la libérrima voluntad de la Administración, en contraposición a las acciones impositivas de obligaciones y prohibiciones, restrictivas de la esfera subjetiva de las personas y del libre desenvolvimiento de sus actividades (1), ha determinado, en efecto, que la plena juridificación de esa parcela del actuar de la Administración haya sido lenta y difícil.

---

(1) Sobre esa caracterización jurídica de la subvención, vid. mi libro *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, IEF, 1983, págs. 442 y ss. y 615 y ss.

Sólo en la última década se han dado algunos pasos significativos en el intento de establecer una regulación general de las subvenciones, que es la técnica principal y característica de la que se sirve la acción administrativa de fomento. La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (art. 16.3), dio nueva redacción a los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, estableciendo un marco normativo mínimo para las ayudas y subvenciones públicas (2), si bien esa regulación alcanza exclusivamente a aquellas «cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado o a sus Organismos Autónomos». Asimismo, hubo que esperar a la Ley Orgánica 2/1985, de 29 de abril, de reforma del Código Penal, para que se introdujese específicamente en nuestro ordenamiento la tipificación delictiva de la obtención fraudulenta de subvenciones públicas y del disfrute fraudulento de subvenciones lícitamente obtenidas (art. 350 C.p.) (3). Ultimamente, en fin, tras la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mediante Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, se ha aprobado el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aunque, de una parte, su ámbito de aplicación queda una vez más ceñido a las subvenciones estatales y, de la otra, su contenido apenas presenta virtualidad alguna (4).

Debe recordarse, no obstante, que, tal como sucediera en otros casos, fue en el ámbito local donde, a modo de avanzadilla, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 estableció un conjunto de reglas que trataron, por vez primera, de encuadrar el ejercicio de la actividad administrativa subvencional. Regulación que, referida en exclusiva a la actividad de fomento de las Entidades locales, supuso en su momento un avance importante en ese proceso de juridificación (5).

---

(2) Vid. M. LAFUENTE BENACHES, *Régimen jurídico de las subvenciones estatales en la Ley de Presupuestos 31/1990, de 27 de diciembre*, en «RVAP», núm. 30 (1991), págs. 239 y ss.

(3) Uno de los primeros estudios —muy completo y de gran valor— sobre dicha reforma fue el de L. ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la Hacienda Pública en materia de subvenciones*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1987, en especial págs. 89 y ss. Asimismo, vid. E. OCTAVIO DE TOLEDO UBIETO, «Las nuevas figuras delictivas de la reforma de 1985: el fraude de subvenciones y el delito contable», en *Jornadas Italo-Españolas sobre «El nuevo Derecho Penal Económico: aspectos fiscales y laborales»*, Barcelona, Colegio Oficial de Graduados Sociales, 1986, págs. 167 y ss.

(4) El referido Reglamento de Procedimiento posee, en efecto, muy escaso valor y operatividad, por cuanto nada nuevo añade prácticamente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin perjuicio de que su ámbito de aplicabilidad queda ceñido a las subvenciones estatales, en los aspectos fundamentales (efectos de la falta de resolución administrativa en plazo, o terminación convencional del procedimiento, etc.) se limita a establecer el silencio negativo y a remitirse, en todo caso, a lo que en las correspondientes normas reguladoras de las subvenciones pueda al respecto establecerse.

(5) La regulación contenida en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (arts. 23 a 29) parte, en primer término, de un concepto no estricto de subvención, dado que se incluyen o engloban en el mismo las llamadas subvenciones a favor de Entidades u Organismos oficiales y, a la vez, tiende a configurar a la subvención como uno más de los mecanismos de gestión de los propios servicios y actividades locales. El artículo 23.1 precisa, en este sentido, que podrán concederse subvenciones en relación a actividades o servicios que «complementen o suplan los atribuidos a la competencia local»; criterio que ratifica el artículo 25, ya que, según su tenor literal, «sólo podrá aplicarse el régimen de subvención a servicios de índole económica cuando se demuestre, en el expe-

No obstante, esa normativa local se encuentra necesitada desde hace tiempo de una profunda reconsideración y adaptación a las nuevas circunstancias que, sin embargo, el legislador estatal no se ha decidido a acometer. Dejando al margen las relativas dificultades técnicas existentes para que se diera total cumplimiento a la Disposición Final Primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que ordenaba al Gobierno la actualización y acomodación a la nueva Ley, entre otras normas, del señalado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, es lo cierto que esa actualización no se ha producido, permaneciendo así formalmente en vigor las previsiones de dicho Reglamento relativas a la «acción de fomento» de las Entidades locales.

No parece probable, por lo demás, que, a estas alturas, semejante norma estatal vaya a ser dictada, máxime cuando el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones y, en general, ayudas públicas de las que se sirve la acción administrativa de fomento (6) aboca irremisiblemente a que esa norma, en caso de ser dictada y, al menos, en la materia referida,

---

diente que al efecto se instruya, la imposibilidad de utilizar cualquier otra modalidad de prestación o la mayor carga económica que con ella se ocasiona».

Sin embargo, es preciso separar y distinguir cuidadosamente entre las ayudas dirigidas a particulares y esa configuración de la subvención como un «medio de gestión administrativa» que se presenta como un medio de financiación más de los servicios públicos. De ahí que deban quedar al margen esas aportaciones económicas que no son sino dotaciones financieras para el funcionamiento y desarrollo de los servicios públicos, fijando la atención en las subvenciones cuyos destinatarios sean los particulares. En estos casos, las principales reglas que prevé el Reglamento de 1955 son, en síntesis, las siguientes:

a) Se establece, en primer lugar, la regla de que serán nulos los acuerdos que obedezcan a mera liberalidad (art. 27.1), con lo cual se adopta una clara posición en contra de la arraigada configuración de la subvención como un acto de liberalidad, gratuito y fruto de las facultades libérrimas de la Administración.

b) Se afirma también que el otorgamiento de subvenciones tendrá, como regla, carácter voluntario y eventual, pudiendo ser revocadas o reducidas en cualquier momento, salvo cláusula en contrario, y no serán invocables como precedente (art. 26.1).

c) Se reconoce a las Entidades locales la facultad de comprobar el cumplimiento del fin por el que se otorgó la subvención.

d) Se prevén, en todo caso, procedimientos concursales para el otorgamiento de las subvenciones, ya sea —se dice— por oposición o por concurso de méritos, o con arreglo al procedimiento dispuesto por el (ya derogado) Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.

Hasta aquí, en lo principal, la regulación contenida en el Reglamento de Servicios. Regulación que, siendo muy escueta e, incluso, imperfecta, situada en su contexto histórico supuso un avance muy destacado. Sobre esa regulación resulta obligada la remisión a la gran obra de F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, Aguilar, 1960, págs. 437 y ss.

(6) Sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones, para un resumen de la jurisprudencia constitucional anterior a la importante STC 13/1992, de 6 de febrero, vid. M. SÁNCHEZ MORÓN, *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1990. Con carácter más general, vid. C. AYMERICH CANO, *Ayudas Públicas y Estado Autonomo*, La Coruña, 1994. Asimismo, al hilo de la STC 13/1992, vid. mi comentario *La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en «REDC», núm. 38 (1993), págs. 225 y ss.

no podría pasar de ser mera norma supletoria de las que, en su caso, dicen las Comunidades Autónomas (7).

Así las cosas, conviene dar noticia de la aprobación por la Generalidad de Cataluña del *Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales de Cataluña* (Decreto 179/1995, de 13 de junio), que en su Título Tercero, bajo la rúbrica «Actividad de fomento y promoción de actividades sociales y económicas», ha establecido un nuevo régimen jurídico de la subvención (Cap. 1, arts. 118 a 129) y de la llamada acción concertada (Cap. 2, arts. 130 a 135), es decir, de las principales técnicas al servicio de la actividad de fomento que desarrollan las Entidades locales. Y es que, a pesar de su limitado ámbito territorial de aplicación, la importancia de la norma en cuestión (en adelante, ROAS) resulta indiscutible. Baste ahora decir que, como de inmediato habrá de comprobarse, se trata de una regulación de notable perfección técnica que, por vez primera en nuestro ordenamiento, fija un estatuto jurídico general y completo de la subvención. Con ello se da un paso importante en ese proceso de juridificación al que antes me refería, que mucho convendría fuese tenido en cuenta a la hora de ordenar definitivamente la actividad de fomento de las diversas Administraciones Públicas.

## II. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUBVENCIÓN EN EL ROAS DE CATALUÑA

### 1. *Concepto, clases de subvenciones y supuestos excluidos*

El ROAS define, en principio, la subvención como una atribución gratuita de fondos públicos (art. 118), de carácter no devolutivo (art. 119).

El artículo 120 precisa, no obstante, algo más, distinguiendo dos clases o modalidades de subvención, la propia y la impropia. En este sentido, son subvenciones propias la atribución efectiva, dineraria o en especie, evaluable económicamente, mientras que las subvenciones impropias son aquellas que no implican desplazamiento o transmisión dineraria o patrimonial, consistentes en incentivos fiscales, exenciones o bonificaciones, ava-

---

(7) La jurisprudencia constitucional, ya en la STC 15/1989, afirmó que el principio de supletoriedad del Derecho estatal sancionado en el artículo 149.3 de la CE «no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado». Y con posterioridad, a pesar de no pocas vacilaciones, la STC 147/1991, de 4 de julio, insistió en que «... el valor supletorio del ordenamiento jurídico debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico (...), puesto que esa carencia según ha establecido la doctrina referida no puede ser suplida con la conversión de la regla de la supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencias». Sobre el alcance de la referida regla, vid., por todos, I. LASAGABASTER, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, Civitas, 1991, págs. 145 y ss., y, posteriormente, *El ordenamiento jurídico comunitario y el principio de supletoriedad*, en «RVAP», núm. 36, II, págs. 176 y ss.

les en operaciones de crédito, anticipos reintegrables, créditos subvencionados u otros análogos. Se trata, en suma, de las también llamadas «subvenciones por ahorro de gasto» y de aquellos otros supuestos que, determinando una ventaja económica para el beneficiario, o bien no implican una transmisión patrimonial, o bien tiene carácter devolutivo lo que se entrega.

De este modo, el ROAS ha optado por un concepto estricto de subvención o subvención propia (8), lo que resulta plenamente acertado, por cuanto, a pesar de que, desde una perspectiva funcional, todas esas figuras pueden llegar a desplegar similares efectos —de ahí el principio de intercambiabilidad o convertibilidad de las técnicas de fomento y el tratamiento jurídico unitario de todas ellas desde la consideración de la defensa de la competencia y de los libres intercambios comerciales en el Derecho comunitario europeo—, no es menos cierto que el régimen jurídico de cada una de esas figuras no es reconducible a unidad (9).

La delimitación conceptual queda completada, además, con la exclusión de una serie de supuestos del concepto estricto de subvención, ya que los mismos quedan sujetos igualmente a un régimen jurídico singular y específico. El artículo 121, en efecto, excluye, además de a las subvenciones impropias reguladas por la legislación tributaria o sectorial aplicable, a los siguientes supuestos: el otorgamiento al concesionario de un servicio público de subvenciones procedentes de dotaciones presupuestarias financieras que reciba como contraprestación del funcionamiento del servicio (se trata, en general, de subvenciones compensadoras de las alteraciones del equilibrio económico-financiero de las concesiones de servicio público como consecuencia de la imposición por la Administración concedente de determinadas cargas que alteran ese equilibrio, normalmente imponiendo tarifas o precios políticos; subvenciones que tienen un tratamiento normativo específico en el RSCL de 1955 y, más en general, en la legislación de contratos) (10); asimismo, quedan excluidas las cesiones de uso de bienes inmuebles en favor de entidades o instituciones públicas, las cuales se registrarán por las normas reguladoras de aquéllas (también en este caso se acredita la exclusión, dado que tales cesiones de uso se encuentran específicamente reguladas, entre otras normas, por los artículos 109 ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986) (11); y el mismo artículo 121 excluye, por último, a las ayudas o auxilios para aten-

---

(8) Dicho concepto coincide plenamente con el que yo mismo defendí en mi libro *La subvención...*, cit., págs. 88 y ss.

(9) Vid. mi libro *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, Cuadernos de Estudios Europeos, 1993, págs. 25 y ss. Con anterioridad ya advertí de esa diferenciación de regímenes jurídicos en mi libro *La subvención...*, cit., y en *De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho español*, en el núm. 113 de esta REVISTA (1987), págs. 41 y ss.

(10) El régimen económico-financiero de las concesiones fue objeto de análisis en mi trabajo *Potestad tarifaria y equilibrio económico-financiero en las concesiones de servicios de las Corporaciones Locales*, en el núm. 87 de esta REVISTA (1978), págs. 373 y ss.

(11) Sobre la subvención como atribución patrimonial, tanto dineraria como en especie, y la exclusión, sin embargo, de la cesión de bienes, vid. *La subvención...*, cit., págs. 88 y ss.

der necesidades perentorias que satisfagan finalidades de carácter social (el fundamento de la exclusión, aunque no explicitado en el ROAS, no parece que pueda ser otro que el de la falta de afectación de la subvención en estos casos, pues esas ayudas o auxilios entroncan más bien con la clásica noción de beneficencia, otorgándose en atención simplemente al *status* de los beneficiarios y no determinando para éstos la necesidad de cumplir carga jurídica alguna que justifique el otorgamiento) (12).

## 2. *Finalidad del otorgamiento*

El artículo 118 *in fine* puntualiza que la subvención se otorga «para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público».

La subvención, en efecto, es una técnica al servicio de la promoción de actividades que, aun siendo privadas, se considera que su desarrollo conviene al interés general. Esta es, fundamentalmente, la finalidad básica de la actividad de fomento mediante subvenciones, lo que no es óbice, sin embargo, para que esas actividades privadas suplan o complementen los servicios atribuidos a la competencia local o sean de interés local, tal como precisa el artículo 122.1 del ROAS. De este modo, luce aquí parcialmente la ya vieja concepción de la subvención como un modo de gestión administrativa que quedó reflejada en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (13).

En todo caso, es claro que la actividad privada ha de gozar, por sus características, de ese interés local, por lo que no cabrá subvencionar actividades ajenas al círculo del interés social, concretado —por tanto— en las correspondientes competencias, una vez que la potestad de gasto no es título competencial que permita intervenir fuera de las que materialmente les hayan sido otorgadas. Y tampoco cabrá subvencionar actividades que, aun dentro del ámbito competencial de las Entidades locales, carezcan de la suficiente relevancia para el interés público, dado que las subvenciones no pueden responder a criterios de mera liberalidad, tal como sanciona expresamente el artículo 119.2 del ROAS: «En ningún caso las subvenciones podrán responder a criterios de mera liberalidad, bajo sanción de nulidad.»

## 3. *Carácter afectado del otorgamiento*

El requisito de la afectación de la subvención es, sin duda, un elemento central para la depuración conceptual de la figura. Y es que sin afectación

---

(12) Por ello, la falta de afectación separa abiertamente a esas ayudas y auxilios de las subvenciones propiamente dichas, tal como ya se justificó en *La subvención...*, cit., págs. 230 y ss.

(13) Sobre esa configuración, procedente de la doctrina francesa y belga, vid. F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión...*, cit., págs. 437 y ss.

de la entrega patrimonial no hay subvención propiamente dicha. Esa afectación se traduce en una carga jurídica que asume el beneficiario de la subvención y que consiste en dar cumplido destino a lo percibido, es decir, en realizar la actividad en los términos que justifican precisamente el otorgamiento de la subvención. El grado de vinculación de la afectación podrá variar (de ahí la distinción entre «subvenciones de actividad» y «subvenciones de resultado») (14), pero siempre deberá existir para que pueda hablarse de subvención (de ahí, como ya se ha visto, la exclusión de las ayudas o auxilios de carácter social, otorgados simplemente en atención al *status* del beneficiario y sin que del otorgamiento surja para éste carga jurídica alguna).

Pues bien, el ROAS ha establecido claramente esta exigencia en su artículo 119.1 (con una errata, no obstante, en la rúbrica del precepto, pues en lugar de «afectación» aparece el término «aceptación»). El precepto, correctamente ahora, establece, en efecto, que «las subvenciones están afectadas al cumplimiento de la finalidad de interés general a que se condicione su otorgamiento». Esa afectación, como luego se verá, obliga al beneficiario a cumplir con la correspondiente carga que justifica el otorgamiento (no se olvide la prohibición de las subvenciones que respondan a mera liberalidad), de manera que el incumplimiento de la misma determinará, al margen de otras posibles consecuencias, el reintegro de la subvención. El mismo artículo 119.1 *in fine* lo preceptúa taxativamente: las subvenciones tienen carácter no devolutivo, «sin perjuicio de su reintegro inherente al incumplimiento de las condiciones y cargas impuestas en el acto de su concesión».

#### 4. El otorgante de la subvención y su competencia

El otorgante de la subvención ha de ser una Entidad local o, incluso, un organismo autónomo dependiente de la misma (art. 118). Ya hemos visto en qué supuestos es posible la previsión y otorgamiento de subvenciones por las Entidades locales —lo que el propio ROAS precisa en su artículo 5 al declarar que «la actividad de fomento de las entidades locales regulada en el título 3 de este Reglamento se ejercerá en el ámbito de sus competencias»—, debiéndose ahora únicamente añadir que, en el caso de los organismos autónomos, el artículo 122.2 precisa que «podrán otorgar subvenciones cuando así se haya previsto en sus estatutos o en el reglamento de servicio que gestionen», ya que «en otro caso, será necesario que lo autorice la entidad que los haya instituido».

Importa destacar, respecto de la posibilidad que se abre a que los entes instrumentales de las Entidades locales puedan también otorgar subvenciones, que esos otorgamientos deberán ajustarse necesariamente al marco normativo que establece el ROAS, sin que pueda interferir en ello el hecho

(14) Vid. esa distinción entre subvenciones de actividad y subvenciones de resultado en *La subvención...*, cit., págs. 237 y ss.

de que el ente instrumental, en virtud de su propia norma estatutaria, actúe con arreglo al Derecho privado. En supuesto semejante, o cede esa caracterización y las consecuencias jurídicas anudadas a la misma o, lo que parece más razonable, el ente en cuestión no podrá otorgar subvenciones.

##### 5. *El beneficiario de la subvención*

Beneficiario de la subvención lo será normalmente un particular, una persona o ente privado. No cabe excluir, sin embargo, que pueda serlo un ente público, aunque en ese caso habrá que determinar con claridad si se trata propiamente de una subvención o de una simple dotación presupuestaria para el propio funcionamiento del ente público, ya que, si así fuera, no debería hablarse en rigurosos términos de subvención. Al menos, el régimen jurídico de tales dotaciones no es el de las subvenciones en sentido estricto (15). Por ello, hubiera sido conveniente incluir esta precisión en el ROAS, añadiendo a la lista de supuestos excluidos del artículo 121 el que acaba de referirse.

Hecha esta precisión, el artículo 118 admite que las subvenciones puedan tener por destinatarios «a personas o entidades públicas o privadas», lo que en el artículo 122.1 se reitera más genéricamente al establecer que «las entidades locales podrán otorgar subvenciones y ayudas a entidades, organismos o particulares». Y, por su parte, el artículo 119.3 especifica que «tiene la consideración de beneficiario de la subvención el destinatario de los fondos públicos que haya de realizar la actividad que fundamente su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitime su concesión».

##### 6. *Limitaciones en el otorgamiento de subvenciones resultantes de la cuantía, del régimen de incompatibilidades, del Derecho comunitario europeo y de los planes sectoriales de coordinación*

A lo largo del ROAS, en diversos preceptos, se establecen una serie de limitaciones a la previsión y otorgamiento de subvenciones. Algunas de esas limitaciones deberían respetarse aun cuando nada se hubiera establecido, como es el caso de las dimanantes del Derecho comunitario europeo. Se explica de este modo que el artículo 119.4 únicamente prevea que

---

(15) En este sentido, conviene recordar cómo la STC 13/1992, de 6 de febrero, f.j. 6, ya ha advertido que hay que distinguir y separar de las subvenciones propiamente dichas las «... llamadas subvenciones-dotación frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (...) o sencillamente, una forma de financiación del mismo...».



en el otorgamiento de subvenciones se deberán tener en cuenta «las vinculaciones derivadas del Derecho comunitario europeo sobre esta materia» (16).

Consecuentemente, las Entidades locales deben comunicar, por el cauce que establece el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todos los proyectos de subvenciones —y de ayudas en general— que pretendan poner en práctica, sin perjuicio de que por razón de su escasa cuantía finalmente no lleguen a ser objeto por la Comisión del procedimiento fiscalizador previsto en el artículo 93 del Tratado de la CEE (17). En todo caso, conviene advertir que no es admisible que el juicio sobre la relevancia de la subvención —así como, en general, sobre su inclusión o no en el régimen de prohibición— lo lleve a cabo la Entidad local a fin de excusarse de esa obligación de notificación a la Comisión Europea a través del órgano competente de la Administración General del Estado.

El artículo 119.4 del ROAS establece, asimismo, que el otorgamiento de subvenciones se ajustará al régimen de incompatibilidades vigente. Sin perjuicio de lo que en cada momento pueda establecerse acerca de la incompatibilidad, con carácter general debe recordarse que el artículo 82.3.a) de la Ley General Presupuestaria prevé que las infracciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas podrán dar lugar a la imposición de la sanción de «pérdida, durante un plazo de hasta cinco años, de la posibilidad de obtener subvenciones públicas». Previsión que, aun cuando queda referida, en principio, a las subvenciones estatales, bien pudiera determinar también su extensión a cualesquiera subvenciones otorgadas por las diferentes Administraciones Públicas.

E, igualmente, como regla general, la cuantía de las subvenciones no deberá exceder del 50 por 100 del coste de la actividad a la que se apliquen (art. 123.4 ROAS), debiéndose estar, en cuanto a su previsión y otorgamiento, a los criterios, directrices y prioridades que establezcan los planes sectoriales de coordinación a que se refiere el artículo 225 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 15 de abril de 1987 (art. 126.2 ROAS).

### 7. Procedimiento de otorgamiento: bases y formas de otorgamiento

Muy importante es la procedimentalización a la que debe sujetarse el otorgamiento de toda subvención, pues a través de la misma queda am-

(16) Sobre tales vinculaciones, vid. mi libro *El régimen de las ayudas estatales...*, cit., *in totum*.

(17) En tales casos, la propia Comisión ha previsto un procedimiento simplificado de notificación que se aplica a las ayudas en las que concurren determinadas circunstancias, relativas a la proporción de la subvención respecto de la inversión, a su cuantía, al volumen de negocios anual de la empresa beneficiaria, etc. Sobre este particular, vid. *El régimen de las ayudas estatales...*, cit., págs. 104 y ss.

pliamente reducido el margen de apreciación administrativa en orden a la selección de los beneficiarios (18).

El artículo 124 del ROAS exige, con carácter general y sin excepción, que, previo al otorgamiento, habrán de elaborarse unas bases reguladoras del mismo, incluyéndose en esas bases, como mínimo, los siguientes extremos: la delimitación del objeto de la subvención; los requisitos que deberán reunir los beneficiarios y forma de acreditarlos; el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad por la cual se concede la subvención; las garantías en favor de los intereses públicos, cuando procedan; los supuestos de revisión de las subvenciones; y, finalmente, la forma y plazo de otorgamiento, que no excederá de tres meses desde la solicitud, siendo el silencio, como regla, negativo, a no ser que las bases prevean otra cosa.

Por lo demás, las bases se someterán previamente al trámite de información pública como mínimo por un plazo de veinte días y se publicarán en el «BOP» y en el tablón de anuncios de la Corporación, insertándose una referencia del anuncio en el «DOGC». La aprobación de las bases corresponderá, en fin, al Pleno de la Corporación o al órgano superior del organismo autónomo conforme a su normativa reguladora.

En cuanto al otorgamiento de las subvenciones, el ROAS prevé, con carácter general, que se observarán los principios de publicidad, objetividad, libre concurrencia e igualdad y adecuación a la legalidad presupuestaria (art. 3), pudiendo otorgarse directa o concursadamente, en los términos que establece el artículo 125.

El otorgamiento directo procederá cuando las subvenciones estuvieren previstas singularmente en el presupuesto de la Entidad, o cuando su otorgamiento o cuantía venga impuesta a la Administración por norma de rango legal o, por último, cuando sean consecuencia de un instrumento aprobado con carácter general o de un acto, contrato o concierto que haya cumplido las exigencias de publicidad y concurrencia (art. 125.2).

La regla general, sin embargo, será la del otorgamiento concursado, el cual procederá cuando la finalidad o naturaleza de la subvención lo exija, en cuyo caso la propuesta de otorgamiento de la subvención la formulará un órgano colegiado con la composición que establezcan las bases reguladoras.

#### 8. *La relación jurídico-subvencional: derechos y obligaciones de la Entidad local y del beneficiario*

##### A) *Cumplimiento de la carga jurídica y pago. La posibilidad de anticipos.*

La relación jurídica que surge del otorgamiento de la subvención no es una relación contractual, de carácter sinalagmático, sino que puede expli-

---

(18) A la reducción de la discrecionalidad en el otorgamiento de subvenciones mediante la técnica concursal ya me referí en mi libro *La subvención...*, cit., págs. 647 y ss.

case como una relación unilateral nacida del correspondiente acto administrativo necesitado de aceptación. Y la efectividad de ese acto, materializada en el pago de la subvención, queda condicionada al cumplimiento de la carga jurídica en que se concreta el carácter afectado del otorgamiento (19). Pues bien, esta configuración aparece claramente sancionada por el artículo 127 del ROAS, al establecer que «aceptada la subvención por el beneficiario y cumplida la carga jurídica impuesta en su otorgamiento, la entidad local quedará obligada a su pago».

Del acto de otorgamiento aceptado por el beneficiario surge, por tanto, el derecho a la percepción de la subvención, si bien supeditado al cumplimiento de la carga jurídica correspondiente. Es claro, en consecuencia, que el carácter voluntario y eventual de las subvenciones —que expresamente declara el artículo 123.1 del ROAS— no significa que las subvenciones puedan ser libremente revocables por la Administración otorgante. Dado que el acto de otorgamiento de la subvención no es un acto discrecional, lo que quiere afirmarse con ese carácter voluntario y eventual es que la previsión o institución de la subvención depende de la libre decisión de la Administración —a no ser, como el propio artículo 123.1 puntualiza, que legal o reglamentariamente se establezca otra cosa—, pero no, desde luego, que una vez instituida y otorgada pueda dejarse sin efecto.

Por otro lado, el artículo 126.3 establece que, cuando las bases lo hayan previsto, se podrán efectuar anticipos de pago de la subvención concedida.

#### B) *Los supuestos de revocación, modificación, renuncia y nulidad.*

La propia regulación de los supuestos de revocación y modificación previstos en el ROAS confirma la interpretación más arriba expuesta acerca del carácter voluntario y eventual de las subvenciones.

De una parte, la revocación a la que se refiere el artículo 123.2 lo es por incumplimiento del beneficiario de las cargas impuestas. De la otra, la revocación por motivos de oportunidad o de cambio de criterio podrá comportar el deber de indemnizar los daños y perjuicios, en su caso, causados al beneficiario (art. 128.1); supuesto éste que debe considerarse siempre referido a un momento anterior al del cumplimiento de la carga por el beneficiario, pues si esa carga se hubiere ya cumplido la revocación no ha de ser posible o, en todo caso, habría de dar lugar a la correspondiente indemnización en la misma cuantía de la subvención otorgada y posteriormente revocada.

Finalmente, la posibilidad de modificar la resolución de otorgamiento de la subvención queda, asimismo, condicionada a la concurrencia de los presupuestos que el artículo 128.2 establece, y que son la alteración de las circunstancias que determinaron el otorgamiento o la obtención concurrente de subvenciones o ayudas otorgadas por otras Administraciones.

(19) Vid. *La subvención...*, cit., págs. 230 y ss. y 424 y ss.

Incluso los supuestos de nulidad del acto de otorgamiento de la subvención pueden dar lugar al surgimiento del derecho del beneficiario a ser indemnizado. El artículo 128.4 expresamente se refiere al supuesto de nulidad resultante del hecho de que el acto de otorgamiento se hubiere dictado sin la correspondiente cobertura presupuestaria (art. 60 de la LGP), si bien deja a salvo lo dispuesto en el artículo 43.1 de la misma LGP. En consecuencia, si el beneficiario hubiere ya cumplido la carga jurídica, la nulidad del acto de otorgamiento por carecer de cobertura presupuestaria daría lugar a un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración (20).

No se ha previsto, sin embargo, el supuesto de nulidad dimanante de la incompatibilidad de la subvención con el Derecho comunitario europeo, tanto por razones materiales como por razones estrictamente formales (por ejemplo, incumplimiento de la obligación de notificación del proyecto de subvención a la Comisión antes de su puesta en práctica) (21).

Por último, el artículo 128.3 prevé el supuesto de la renuncia del beneficiario como forma de extinción de los efectos de la subvención, estableciendo que «el beneficiario podrá renunciar a la subvención y quedará liberado del cumplimiento de la carga o afectación a que se encuentre sometida aquélla con pérdida del derecho a exigirla». Y añade el mismo precepto que «la renuncia será previa al inicio de la actividad subvencionada o a su cobro», pues «en otro caso, el beneficiario deberá proceder al reintegro de las cantidades percibidas». Queda de este modo confirmada plenamente la corrección de la calificación de carga jurídica para designar los efectos y consecuencias jurídicas anudados al otorgamiento de toda subvención, dado que su eficacia y consumación queda subordinada al cumplimiento del fin por el que se otorga, siendo éste, por tanto, presupuesto ineludible de aquélla. Y todo ello, en fin, sin que ese cumplimiento sea exigible por la Administración otorgante (22).

### C) *Control e incumplimiento.*

Finalmente, el artículo 129 del ROAS dispone, de una parte, que «el beneficiario de la subvención acreditará en la forma que establezcan las bases para el otorgamiento la realización de la actividad y las condiciones que determinaron la concesión de la subvención o ayuda», mientras que, de la otra, puntualiza que «la entidad local deberá comprobar por los medios que considere oportunos, que las cantidades otorgadas se invierten en los fines a que se halla condicionada la subvención, derivándose, en otro caso, el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia de las responsabilidades que procedan».

(20) Vid. *La subvención...*, cit., págs. 450 y ss., y *De nuevo sobre la subvención...*, cit., págs. 48 y ss.

(21) Sobre los efectos vinculados al incumplimiento de la obligación de notificar, vid. *El régimen de las ayudas estatales...*, cit., págs. 106 y ss.

(22) Vid. *De nuevo sobre la subvención...*, cit., págs. 47 y ss.

### III. LA ACCIÓN CONCERTADA

#### 1. *Objeto y finalidad*

Manteniendo la terminología que, procedente del Derecho francés, fue incorporada a nuestro ordenamiento por la legislación de los planes de desarrollo económico y social del anterior régimen, el Capítulo 2 del Título 3 del ROAS regula la llamada «acción concertada» (23).

Esa acción concertada tiene por objeto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 130.1, «el fomento y la promoción por una entidad local de actividades sociales o económicas de interés público, con carácter plurisubjetivo y de interés común para el sector concertado». Se trata, por tanto, de una acción consistente en el otorgamiento de beneficios económico-financieros desde una perspectiva más global, referida a un sector determinado, de manera que la pluralidad de agentes económicos existentes en el mismo podrá acceder a tales beneficios en la medida en que asuma el cumplimiento de los objetivos del correspondiente programa. El mismo artículo 130.2, en fin, señala, entre otros fines a los que podrá referirse la acción concertada, los de política del suelo o localización industrial y saneamiento ambiental o hidráulico.

#### 2. *Procedimiento*

La acción concertada debe ajustarse a un concreto procedimiento que el artículo 131 descompone en los siguientes trámites: elaboración de las bases del concierto, que deberán ser aprobadas por el Pleno de la Corporación; publicidad de las bases y convocatoria pública; solicitud de los interesados y formulación de propuestas específicas que, en su caso, mejoren las condiciones fijadas en las bases; selección de ofertas, y aprobación de las actas de concertación. De esos trámites, el contenido de las bases del concierto y la selección de ofertas merecen una especial atención, dedicándose a los mismos los artículos 132 y 133 del ROAS.

##### A) *Bases de la concertación.*

Las bases de la concertación, elemento central de la acción concertada, vienen a concretar fundamentalmente los siguientes extremos: en primer lugar, el conjunto de los agentes económicos radicados en el ámbito terri-

---

(23) La acción concertada fue objeto de estudio por J. SALAS HERNÁNDEZ, *El régimen de acción concertada*, en el núm. 56 de esta REVISTA (1968), págs. 435 y ss. Asimismo, vid. A. GALLEGO ANABITARTE, «La acción concertada: nuevas y viejas técnicas de la Administración», en el *Libro homenaje al profesor Juan GALVÁN ESCUTIA*, Universidad de Valencia, 1980, págs. 191 y ss.

torial de la Entidad local que estén comprendidos en el sector o subsector objeto de concertación, sin referirse de forma individualizada a ninguno de ellos; en segundo lugar, el contenido y requisitos de las solicitudes de los interesados; en tercer lugar, las ayudas y otros estímulos que se ofrezcan, así como las obligaciones y cargas que comporte la concertación y cualesquiera otras condiciones que la Entidad otorgante considere conveniente establecer; en cuarto lugar, los criterios de selección; en quinto lugar, la duración y motivos de extinción de la concertación; y, por último, los supuestos de suspensión de beneficios en caso de incumplimiento por el beneficiario de los compromisos contraídos.

Las bases de la concertación, por lo demás, concretarán el plazo de duración del procedimiento, que no podrá exceder de tres meses, produciendo la falta de resolución en dicho plazo efectos desestimatorios, salvo que en las bases se disponga lo contrario (art. 132.2).

#### B) *Selección de ofertas.*

Seleccionados los solicitantes con arreglo a los criterios previstos en las bases, la concreción de los respectivos derechos y obligaciones de la Entidad local y del beneficiario se formalizará en un documento que vinculará a ambas partes (art. 133).

En relación a la naturaleza jurídica de la relación de concertación (24), baste ahora decir que, aun en la hipótesis de que esa relación se considere contractual, no serán de aplicación las previsiones de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, por cuanto su artículo 3.1.d), en línea de continuidad con lo que ya dispusiera el artículo 2.7 de la Ley de Contratos de 1965, excluye de su ámbito a los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulen, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

### 3. *Ejecución y control*

El artículo 134 del ROAS se limita en este punto a establecer que la Entidad local otorgante de los beneficios controlará la ejecución del programa y el desarrollo de la actividad de las personas acogidas a la acción concertada. Es obvio, sin embargo, que ese control no puede extenderse sino a aquellas actividades que guarden directa relación con las cargas y compro-

---

(24) Sobre la naturaleza jurídica de la relación jurídica de concertación, además de los trabajos citados en la nota anterior, vid. M. BASSOLS COMA, *Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público*, en el núm. 82 de esta REVISTA (1977), págs. 61 y ss.

misos asumidos por las empresas y personas concertadas, sin llegar, desde luego, a una publicación total de cualesquiera actividades que las mismas desarrollen.

#### 4. *Suspensión y revocación*

Finalmente, el artículo 135 del ROAS establece que el incumplimiento por las empresas y personas de los compromisos asumidos determinará, previa audiencia, la suspensión de la aplicación de los beneficios otorgados y el reintegro, en su caso, de los que ya hubieren sido percibidos. A la vista de dicha previsión, difícilmente cabe sustentar la calificación de la relación surgida del acto de concertación como una relación contractual, máxime cuando el mismo precepto añade que «en ningún caso podrán dejarse de satisfacer los beneficios reconocidos en el programa, salvo en los supuestos de revocación de la concertación por incumplimiento de los compromisos contraídos».

