

Las subvenciones y los planes de inversiones

por

MIGUEL FIGUEIRA LOURO

Abogado, Interventor de Fondos de Administración Local

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Concepto de subvención.*—III. *Normas legales.*—IV. *Las ayudas estatales a través de los planes de inversiones.*—V. *Consecuencias.*

I. INTRODUCCIÓN.

A partir de la Ley de Presupuestos del Estado de 26 de diciembre de 1957 la ayuda económica de la Administración central a las Entidades locales, además de recibir un extraordinario impulso, se ha encauzado primordialmente por el sistema de planes provinciales o comarcales a través de las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, que sufrieron honda transformación en su estructura y atribuciones. Las Comisiones de Servicios técnicos, como organismos intermedios entre la Administración central y la local, adquieren así especial relieve y acusada vitalidad.

El problema que el presente trabajo quiere abordar no es otro que el de concretar la condición jurídica de las ayudas económicas que el Estado, a través de las Comisiones de Servicios técnicos, facilita a los Ayuntamientos, problema que si en principio pudiera parecer baladí, tiene, no obstante, cierta trascendencia práctica, pues se halla notablemente extendido el criterio de que esos auxilios económicos no son otra cosa que créditos que el Estado pone a disposición de las Comisiones de Servicios técnicos para su inversión en obras de interés local y comarcal. Y de esa especial característica, «créditos», se pretende deducir

como consecuencia inmediata la de que el Ayuntamiento, beneficiado al aprobar el Presupuesto extraordinario correspondiente a la obra a realizar, debe incluir en el mismo tan sólo la parte de financiación a cargo del mismo y no la aportación estatal.

Vaya por delante que para nosotros, en cuanto que esa ayuda de tipo económico se efectúa para la realización de una obra o servicio típicamente municipales, de su competencia, tiene el verdadero y propio carácter de subvención. Ello no obsta para que respecto de la Comisión de Servicios técnicos sea, en efecto, un crédito puesto en cierto modo a su disposición para que lo administre e invierta; mas por lo que atañe al Ayuntamiento beneficiario la ayuda es propiamente una subvención.

II. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN.

En un sentido amplio podemos considerar la subvención como cantidad que se entrega o se concede como auxilio, socorro o ayuda para alguna finalidad. Tiene puntos de contacto con la donación, aun siendo esta última figura de tipo eminentemente privado. Como ella es, en cierto modo, un acto de liberalidad discrecional. Hemos de ver, no obstante, que tales características presentan una particularidad *sui generis* procedente de la influencia decisiva que ejerce otra nota esencial: la finalidad. Y es que en la subvención siempre se está contemplando un fin específico y concreto.

Si de esta acepción general pasamos a contemplar la subvención desde un ángulo más estricto, en relación con personas de tipo público donde la subvención encuentra su mayor difusión, resalta con mayor fuerza esa influencia que ejerce la finalidad. El fin perseguido, aun siendo, por así decir, externo a la subvención, impregna la esencia de ésta y la justifica.

Pues, en efecto, el cumplimiento de un determinado servicio de tipo público es la principal característica de esta figura y el fundamento que la justifica. Este servicio ha de estar atribuido a la competencia de la persona subvencionada, pero en la mayoría de los casos no escapa del todo a la de la que subvenciona, al menos de un modo general, pudiendo afirmarse que la liberali-

dad y discrecionalidad que en principio parecen notas distintivas pierden algo de su pureza para imbuirse de cierto tinte de obligatoriedad, tanto más acusado cuanto más específica sea la obligación de la persona que subvenciona de cumplir el servicio público específico para el que la subvención se concede.

Y de ahí arranca otra nota que sin ser esencial a la subvención la acompaña siempre o casi siempre. Nos referimos a la fiscalización que se reserva, y, efectivamente, lleva a cabo, la persona que subvenciona y al objeto precisamente de que se cumpla la finalidad, fundamento de la subvención.

También podría traerse a colación la característica de contrato de tipo administrativo que indudablemente tiene esta figura. Es evidente que hay un acuerdo de voluntades entre dos personas, produciéndose, en todo caso, la aceptación de la persona subvencionada, que podría, desde luego, denegarla, con lo que la subvención no llegaría a perfeccionarse. Esta característica de contrato veda el que la subvención pueda ser revocada. Desde que se ha concedido y aceptado nace una relación obligatoria que impide la revocación al libre arbitrio de la persona que subvenciona. Ello no empece a que en múltiples ocasiones la subvención no llegue a tener efectividad, pero no por efecto de la revocación, sino simplemente por desaparición de la finalidad para la que fue concedida, incumplimiento de la misma, etc. Vuelve a resaltar, una vez más, la acusada naturaleza finalista de esta figura jurídica.

No cabe desconocer, no obstante, que esa nota de irrevocabilidad, por lo que atañe a las subvenciones que concedan las Corporaciones locales está sustituida por la contraria, la revocabilidad—art. 26-2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales—precepto que a nuestro parecer exige una reforma para ponerlo más en consonancia con las normas generales de las obligaciones. La revocabilidad debiera regularse más minuciosamente, someterla a unas condiciones de tiempo, de fin y económicas, en lugar de sentar, sin traba alguna, el principio del libre arbitrio de la Corporación. Pero si bien esta faceta es interesante, ahí la dejamos insinuada en espera de momento propicio.

III. NORMAS LEGALES.

Dentro de la Administración local existen varios preceptos que se refieren a la materia que nos ocupa, de los que podemos entresacar, con mayor o menor rigor, las notas a que nos hemos referido. Así, los artículos 429-3, 433-1 y 695 de la Ley de Régimen local. Y los artículos 1.º, 7.º y 202 del Reglamento de Haciendas locales.

Y ya entrando dentro del campo de las subvenciones que las Corporaciones locales pueden otorgar, aparece su regulación en los artículos 23-29 del citado Reglamento de Servicios y 180 del Reglamento de Haciendas locales, desarrollados por las Instrucciones de Presupuestos de 31 de julio de 1959, 30 de julio de 1960 y 3 de agosto de 1961, y Circular de la Dirección General de Administración Local de 27 de noviembre de 1959.

Pues bien, el principio básico que informa los preceptos expresados es la consideración eminentemente finalista de la subvención, con todas las consecuencias inherentes a tal principio: la ausencia de liberalidad *strictu sensu*, la corrección de la voluntariedad y discrecionalidad y la fiscalización de la inversión.

IV. LAS AYUDAS ESTATALES A TRAVÉS DE LOS PLANES DE INVERSIONES.

Por lo que atañe a los Ayuntamientos beneficiados, tales ayudas tienen el verdadero carácter de subvenciones.

1. Se otorgan tales auxilios para el cumplimiento de una finalidad consistente en una obra o servicio eminentemente municipales o provinciales. Concretamente, los señalados en los artículos 101, 128, 143 y 287 de la Ley de Régimen local, como dispone el artículo 1.º del Decreto de 13 de febrero de 1958.

Hay, pues, un empobrecimiento del Estado y un enriquecimiento correlativo de la Corporación local perfectamente definidos. Salta a la vista, asimismo, que la finalidad perseguida en ningún momento, por grande que sea la aportación estatal, pierde ese carácter de servicio u obra municipales hasta el punto que la Entidad local, aun tratándose de un servicio eminente-

mente obligatorio, goza de la discrecionalidad suficiente para acometerlo con sujeción a las normas de los planes de inversiones o acudir a otros procedimientos, como sería, por ejemplo, solicitar un préstamo para la total financiación.

2. La concesión es discrecional en el Estado, pues si bien éste adquiere el compromiso de consignar en Presupuesto determinada cantidad para financiar los planes, es lo cierto que eso no pasa de ser un crédito cuya distribución y reparto entra en el campo de lo discrecional, aunque con sujeción a ciertas normas. Véase a este respecto el número 2 del artículo 12 del citado Decreto.

3. La finalidad del auxilio es, como hemos visto, la realización de una obra o servicio provincial o local. Sin embargo, no cabe desconocer el interés más o menos directo o inmediato que el propio Estado tiene en la realización de los mismos.

4. La fiscalización siempre es nota característica de las ayudas que el Estado concede a través de los planes de inversiones.

Verdaderamente, contemplada la relación existente entre el Estado que auxilia y la Entidad local que recibe la ayuda, nada hay que obste al carácter de subvención.

Y no cambia tal naturaleza el hecho de que se incruste en la relación Estado-Municipio la Comisión de Servicios técnicos. La Comisión de Servicios técnicos es el organismo a través del cual se encauza la subvención, representando un notorio avance en orden a la efectividad de las ayudas económicas estatales el que puedan estudiarse y acometerse dentro de un plan conjunto que clasifique las necesidades y vele por su riguroso cumplimiento. La Comisión de Servicios técnicos viene a ser, por así decir, el órgano de fiscalización directa, el encargado de la fiscalización que, como ya hemos visto, acompaña generalmente a la subvención pero que no forma parte de su esencia. Y, pues, caben en la fiscalización distintos matices, de mayor o menor intensidad, resultaría que la más pura será aquella en que el propio órgano fiscalizador administre directamente y ejecute la finalidad para la que la subvención se concede.

Esta competencia de la Comisión de Servicios técnicos, excepcional si se quiere, aunque ordinaria, en modo alguno puede

ni debe impedir ni sustituir totalmente la fiscalización y atribuciones ordinarias de la propia Entidad local. Ya no es sólo que ésta participa en buen número de casos en la financiación de la obra o servicio; es que esa obra o servicio son suyos, de su competencia. El Ente local es, pese al indudable interés estatal en que la obra o servicio se realice, más interesado que el propio Estado. En buenos principios no cabe desconocer ese supremo interés del Ayuntamiento que debe siempre mantener su competencia, una competencia y unas atribuciones que obligatoriamente le otorgan las leyes.

Tampoco debe echarse en olvido ni menospreciar el interés de los vecinos, ya simplemente por su cualidad de tales, ya incluso como contribuyentes, en muchos casos directamente afectados, los cuales tienen derecho a constituir una Asociación administrativa, entre otros aspectos, para la fiscalización.

V. CONSECUENCIAS.

Surge de todo ello lo que al principio apuntábamos. Y es que el Presupuesto extraordinario para la ejecución de la obra debe recoger todos los gastos que hayan de producirse, como debe recoger todos los ingresos, y entre ellos, como muy cualificado, el importe de la subvención estatal, que encuentra su apoyo en el apartado b) del artículo 695 de la Ley de Régimen local.

Y no es óbice el hecho de que el importe de la subvención no haya de tener entrada material en las arcas municipales. Es indiferente, no produciéndose extorsión alguna de orden contable pues el mandamiento de ingreso y el de pago pueden efectuarse por formalización.

La cuestión afecta a los funcionarios, concretamente a aquellos que tienen derecho al percibo de una gratificación por el estudio, tramitación y ejecución del Presupuesto extraordinario, gratificación que depende en su cuantía de la del Presupuesto. Es evidente su interés en mantener el punto de vista expresado que ha sido discutido, suscitándose una corriente en pro de que tales Presupuestos sólo deben recoger la aportación municipal, criterio que perjudica legítimos derechos y con el que con harta frecuencia se transige.