

Las subvenciones otorgadas por las Corporaciones locales (*)

por

ALBERTO VERA FERNANDEZ-SANZ

Secretario de 1.ª categoría de Administración Local.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Concepto y extensión.*—III. *Naturaleza jurídica.*—IV. *Sujetos:* Sujeto otorgante. Sujeto beneficiario.—V. *Objeto.*—VI. *Contenido.*—VII. *Procedimiento.*—VIII. *Efectos.*—IX. *Extinción de efectos.*—X. *Nulidad y anulabilidad.*—XI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCION

Es una realidad, acentuada de forma acusada en estos últimos tiempos, como ha puesto de relieve determinado autor, «que una proporción muy importante del dinero público se distribuye bajo la forma de subvención o de subsidio y que la Administración encuentra en esta masa considerable de medios financieros

(*) En el presente trabajo se emplean las siguientes abreviaturas:

- R. I. S. A. «Revue International des Sciences Administratives».
- R. E. P. «Revista de Estudios Políticos».
- R. A. P. «Revista de Administración Pública».
- R. S. Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
- R. O. F. Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.
- L. R. L. Ley de Régimen local.
- I. C. Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales.
- R. H. L. Reglamento de Haciendas locales.
- B. C. N. S. «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios de Administración Local».
- R. F. Reglamento de Funcionarios de Administración local.
- R. C. Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales.
- L. P. A. Ley de Procedimiento administrativo.

un instrumento esencial de su acción» (1). Ello ha atraído en más de una ocasión la atención de los estudiosos del Derecho administrativo sobre esta modalidad de la actuación de la Administración, conscientes de la importancia que en la vida y desarrollo de las Entidades públicas van adquiriendo el empleo de las subvenciones, ayudas o subsidios.

Hasta hace relativamente poco tiempo, hacía notar BOULOUIS (2), «las subvenciones solían ser únicamente estudiadas por los economistas, por lo que su aspecto jurídico era tratado de forma muy imprecisa».

Sin embargo, recientemente, el tema que nos ocupa ha sido estudiado a fondo en su varia problemática jurídica de forma profunda y exhaustiva por diversos tratadistas, entre los que forzoso es citar a JORDANA DE POZAS (3), ENTRENA CUESTA (4) y VILLAR PALASÍ (5) en España, y BOULOUIS (6) y SEELDRAYERS (7) en el extranjero. Y también es muy significativo la dedicación por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, para su reunión en 1953 en Estambul, como tema principal el de las subvenciones, celebrándose con esta finalidad el IX Congreso de Ciencias Administrativas en la citada ciudad del 6 al 14 de septiembre del citado año.

GARCÍA DE ENTERRÍA encarece con expresivas y agudas palabras la importancia del problema de las subvenciones, diciendo: «El tema

(1) BOULOUIS: «Contribution a l'étude de l'Administration au moyen de subventions». *R. I. S. A.*, 1952, núm. 2, pág. 322.

(2) *Loc. cit.*, pág. 325. Lo cierto es, dice el citado autor, que «se nos aparece como un fenómeno complejo situado a la vez en el límite de la Economía y del Derecho financiero y el Derecho administrativo».

(3) «Ensayo de una teoría del fomento en Derecho administrativo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949, pág. 41 y, fundamentalmente, página 53.

(4) *Apuntes de Cátedra*. Facultad de Derecho de Madrid, curso 1958-59.

(5) «Técnicas de fomento y apoyo a los precios políticos». *R. A. P.*, número 14, 1954.

(6) *Loc. cit.*, y *Essai sur la politique des subventions administratives*. París, Colin, 1951.

(7) «Considerations sur la subvention budgétaire comme mode de gestion administrative». *R. I. S. A.*, núm. 2, 1952, pág. 341.

de las subvenciones constituye uno de los «temas de nuestro tiempo» para la Administración contemporánea» (8).

Vamos a delimitar el objeto del presente trabajo al estudio de las subvenciones otorgadas por las Corporaciones locales y que tienen su regulación en los diferentes cuerpos legal y reglamentarios locales. En estos conjuntos normativos, fundamentalmente en el R. S., se contienen un conjunto de preceptos que constituyen todo un esqueleto jurídico, de evidente precisión técnica, que permite elaborar una serie de conceptos encuadrados dentro de lo que bien podríamos llamar teoría general de las subvenciones administrativas (8 bis).

II. CONCEPTO Y EXTENSION

Etimológicamente, subvención equivale a cantidades, auxilios o ayudas. En un sentido amplio, puede definirse, según los artículos 24 y 23, 1, del R. S., como: «Cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, que otorgan las Corporaciones locales a Entidades, Organismos o particulares cuyos servicios o actividades complementen o suplan los atribuidos a la competencia local, con

(8) «La naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos». *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1953, pág. 151: «Actualmente ha pasado a ser (la subvención) un instrumento capital en la obra de conformación social en que la Administración está comprometida y un modo de dirección económica de eficacia extraordinaria en orden a la distribución de rentas. En el orden de financiación de los servicios públicos, el sistema de subvención se ha impuesto de forma total».

Se destaca, por otra parte, la importancia de la subvención como medio de intervención: «La técnica de las subvenciones constituye una preciosa libertad para la Administración pública que le permite, interesándose en las iniciativas particulares, establecer un puente entre el dominio de la vida pública y la privada. La subvención implica una técnica nueva en el manejo del servicio público. Los subvencionados se administrativizan en cierto sentido». VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, pág. 85.

(8 bis) Una vez terminado este trabajo, se publicó el completo *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, de Fernando ALBI, en cuyo título II, cap. III, págs. 437 y sigs., se lleva a cabo un completísimo estudio de las subvenciones en la esfera local. Es para nosotros motivo de orgullo y satisfacción coincidir en muchos de los puntos de vista de tan destacado tratadista, aunque no coincidamos en otros, como puede apreciarse por la lectura de ambos trabajos. Por los mismos motivos evidentes de cronología no entramos en la cita o crítica de la referida obra en la parte que se refiere a la materia central del presente trabajo.

sujeción a lo previsto en la Ley y Reglamentos y a expensas de las Entidades locales» (9).

La primera nota definidora de la subvención, según VILLAR PALASÍ (10), radica en que ésta consiste en una cantidad de dinero público, estableciéndose la diferencia con otras prestaciones *in natura*, en contra de opiniones como la de WALLINE (11), quien estima que dichas prestaciones *in natura* deben considerarse también como auténticas subvenciones.

VILLAR PALASÍ argumenta en favor de su tesis, afirmando que la consideración uniforme de unas y otras ayudas no es admisible en Derecho, a la vista de que el trato jurídico de las subvenciones propiamente dichas y el de las subvenciones indirectas o *in natura* es totalmente distinto (12).

A la vista del ordenamiento jurídico al que nos limitamos, es decir, a la legislación local, estimamos que no es aceptable la postura mantenida por VILLAR PALASÍ. En efecto, el R. S. no solamente no se opone a la existencia de las subvenciones *in natura*, sino que expresamente las admite al mencionar a los auxilios indirectos, siempre que sean susceptibles de evaluarse económicamente (*vid.* art. 24). Por otra parte, el argumento de que el tratamiento jurídico de ambas figuras es distinto, creemos que no es suficiente para negar el carácter subvencional de las ayudas *in natura*, sino todo lo más para admitir una diferenciación en cuanto al régimen de su otorgamiento.

(9) Se pone de relieve por la doctrina la evolución del concepto de subvención paralela a la evolución de la actuación administrativa. Así GARCÍA DE ENTERRÍA, *loc. cit.*, pág. 151: «Fue concebida como técnica de fomento (se subvencionaban determinadas actividades beneficiosas al interés general que realizaban los particulares). Actualmente ha pasado a ser un instrumento capital en la obra de conformación social en que la Administración está comprometida». Y VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, pág. 16: «La marcha de las subvenciones a lo largo de la historia administrativa caracteriza todo el sistema de la Administración. De la pura y estricta función de policía se pasa al fomento y de éste al servicio público. Muchos servicios o funciones de la Administración estuvieron gestionados por el Estado a través de las subvenciones directas o indirectas, delegándose la función estricta».

(10) *Loc. cit.*, pág. 63.

(11) WALLINE: *Manuel élémentaire de Droit administratif*. Paris, 1945, página 263.

(12) *Loc. cit.*, págs. 63 y sigs.

Esta diferenciación de criterio no sólo se ha puesto de relieve por la doctrina, como acabamos de ver, sino que también se hizo patente con ocasión del anteriormente citado Congreso de Ciencias Administrativas de Estambul. «La posición de la delegación belga era tan amplia que prácticamente no había actividad económica de la Administración que no cupiera bajo la rúbrica de subvención, llegando a confundirla con la vieja noción de fomento. Las demás delegaciones la acotaban a entregas directas en metálico por la Entidad que acordaba y concedía la subvención» (13).

III. NATURALEZA JURIDICA

¿Las subvenciones entrañan en sí un acto administrativo unilateral o, por el contrario, tienen carácter contractual?

Frecuentemente se incurre en imprecisiones acerca de la naturaleza jurídica de estas ayudas o auxilios, lo que se traduce en evidentes irregularidades y confusiones en la actuación administrativa que es conveniente aclarar.

Es evidente que la subvención arranca de un acto administrativo unilateral cual es el acuerdo de otorgamiento de la misma. Este acto administrativo puede encuadrarse dentro de la clasificación de meros actos administrativos y actos negocios jurídicos como una modalidad de estos últimos (14), es decir, de aquellos que tienden a ampliar la esfera de acción de los particulares (15), al igual que las admisiones, nombramientos, concesiones, autorizaciones, aprobaciones, dispensas, etc.

Ahora bien, y este es el segundo aspecto que nos interesa resaltar, sin oponerse a la categoría de acto unilateral, las subvenciones pueden en determinados casos revestir carácter contrac-

(13) *Vid.* ALONSO OLEA. IX Congreso de Ciencias Administrativas. Estambul, 6-14 de septiembre de 1953. (Recensión en *R. A. P.*, núm. 12, 1953, página 151.)

(14) KORMAN define el acto administrativo negocio jurídico como «cierta actividad jurídica en que la voluntad del actuante está dirigida a producir determinados efectos de derecho».

(15) *Vid.* GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*. 1958, tomo I, págs. 405-413.

tual (16). Ocurre lo mismo que con otras figuras jurídico-administrativas, verbigracia, la concesión que participa del doble carácter de acto administrativo unilateral y contrato. Ello es fácilmente comprensible si partimos de la distinción entre el momento inicial del otorgamiento y la concreción de dicho acto a través de un contrato del que surgen unas obligaciones para los sujetos intervinientes.

Este parece ser el criterio contenido en el R. S., al preceptuar en su artículo 29, 2, que las demás subvenciones (excepción hecha de las de carácter docente y para estímulo de actividades artísticas) se otorgarán por el procedimiento dispuesto en el R. C. y en el artículo 23, 2, R. S., en el que se previene que al efecto del otorgamiento de subvenciones se aplicará el Reglamento de Contratación.

Otras notas que vienen a definir la naturaleza de la subvención son sus caracteres de voluntariedad, discrecionalidad y no liberalidad de las mismas. Al carácter voluntario y eventual alude el artículo 26, 1, R. S., salvo disposición legal o reglamentaria en contra; es decir, se prevé la posibilidad de subvenciones obligatorias dentro, claro está, de los límites y con los requisitos que señala el propio Reglamento.

Tanto en la esfera central como en la local, es un principio básico y comúnmente aceptado la naturaleza discrecional de las subvenciones (17).

La Administración, como dice VILLAR PALASÍ, es libre tanto de otorgar o no las ayudas, como de concederlas a quienes estime más oportuno, apreciando libremente las condiciones del posible beneficiado, determinando la cuantía libremente o sirviéndose de determinados criterios estimativos.

No obstante, después de publicado el R. S., la discrecionalidad de las subvenciones o ayudas otorgadas por las Corporaciones locales ha sufrido considerables mermas al ser objeto de una mi-

(16) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, págs. 63 y sigs.

(17) «La afirmación de la discrecionalidad de las subvenciones es normal en su normativa, bien sin mayor especificación, bien señalando criterios estimativos o discerniendo mediante concurso». VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, página 80.

nuciosa regulación a la que han de adaptarse y que limita con sus preceptos la actuación de los entes locales en esta materia (18).

La no liberalidad de las subvenciones se contiene en el artículo 27, 1, R. S., que condena con la nulidad de pleno derecho los acuerdos de ayudas o auxilios que obedezcan a mera liberalidad. Es decir, que no es cierto que «la Administración no adquiera nada con la subvención» (19), puesto que con ella se pretende la cooperación de Entidades, Organismos o particulares a servicios de la competencia local, en su más amplio sentido (véase artículo 23, 1, R. S.).

Terminamos el estudio de la naturaleza de las subvenciones destacando otra característica que pudiéramos llamarla principio de subsidiariedad del empleo de la ayuda o auxilio. En su virtud, sólo podrá acudirse al régimen de subvención a servicios de índole económica cuando se demuestre la imposibilidad de utilizar cualquier otra modalidad de prestación o la mayor carga económica que con ella se ocasionaría (*vid.* art. 25, R. S.), pues, como dice MARQUES CARBÓ, «se presta mucho al favor y, por ende, a ir contra los intereses económicos públicos o generales» (19 bis).

IV. SUJETOS

Sujeto otorgante.—Se refiere a este requisito el artículo 23, 1, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, y obvio es decir que ha de ser una Entidad provincial o municipal. Dentro de ambas, el organismo competente para acordar el otorgamiento de la subvención es, en los Ayuntamientos donde exista, la Co-

(18) MARQUES CARBÓ, en sus comentarios al R. S., mantiene que si «hasta ahora era discrecional la materia de concesión de subvenciones, continúa siéndolo pragmáticamente si se trata de subvencionar actividades y servicios que no complementen o suplan competencia municipal», pág. 45.

(19) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, pág. 80, si bien mantiene que es un acto de liberalidad, puesto que la Administración no adquiere nada con la subvención, opina que «no es una donación, porque se otorga en cuanto el subvencionado sirve al interés público». Estimamos que en esta postura hay una evidente contradicción. Si el subvencionado sirve al interés público, coopera en alguna forma a alguna función administrativa de modo directo o indirecto.

(19 bis) *Loc. cit.*, pág. 45.

misión Permanente (art. 123, 9, R. O. F.), y en los demás, el Ayuntamiento Pleno. En las Diputaciones provinciales, el artículo 170, 24, R. O. F., atribuye dicha competencia al Presidente de la Diputación. No obstante, cuando se trate de subvenciones destinadas a los Municipios o Entidades locales menores con destino a abastecimiento de aguas, saneamiento, viviendas, obras de colonización, caminos, escuelas, servicio contra incendios, energía eléctrica y redes telefónicas, es competente para otorgar la ayuda el Pleno de la Diputación (art. 172, 9, R. O. F.). La diferencia que se establece por lo que a estos casos se refiere se debe, sin duda, a la importancia de los servicios que se mencionan en este último precepto citado que requieren que se reserve a la Diputación en Pleno la facultad de otorgar las subvenciones para los mismos servicios.

La I. C. contiene en su regla 46, 2, una norma relativa al pago y al organismo que debe autorizarle. Si se trata de subvenciones que ya consten en presupuesto y sean a favor de personas naturales o jurídicas determinadas, la Presidencia autorizará el pago sin necesitar previo acuerdo de la Corporación, por cuanto la consignación en presupuesto aprobado ya supone el acuerdo anterior. En caso contrario se requerirá el acuerdo previo del organismo competente, según los casos, para que el Presidente de la Corporación, como ordenador de pagos, así lo autorice, según dispone el artículo 710, L. R. L.

Sujeto beneficiario.—De acuerdo con el concepto que más arriba hemos dado, la subvención puede ser otorgada tanto a Entidades, Organismos o particulares.

«El supuesto normal es que el beneficiario sea un particular, pero ello no es general. El caso más destacado lo constituyen las subvenciones destinadas exclusivamente a Entidades oficiales» (20). Si por lo que se refiere a los particulares no se plantean en este punto problemas dignos de tener en cuenta, no así por lo que respecta a las subvenciones entre entes públicos. Dentro de esta clase de ayudas, no ofrece ninguna duda la posibilidad de que éstas sean otorgadas por los Organismos estatales o paraestatales a los

(20) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, págs. 63 y sigs.

entes locales o, dentro de éstos, por los provinciales a los municipales, es decir, de ente mayor a ente menor. Este fenómeno constituye un auténtico venero de problemas y sugerencias que no podemos abordar por rebasar los límites objetivos del presente trabajo (21).

Las dudas comienzan a surgir, concretamente, no ya cuando la subvención parte de ente mayor a menor, sino a la inversa. Es decir, ¿puede un ente público superior (estatal o provincial) ser beneficiario de una ayuda otorgada por un ente inferior (verbigracia, un Municipio?) (21 bis).

A primera vista puede extrañar un tanto el que una Corporación municipal subvencione a un Organismo o Entidad superior y ello no sólo por su propio carácter y posición subordinada respecto de la Administración central, sino porque, si atendemos a la naturaleza de las relaciones que ligan a las Entidades locales con los entes estatales, encontramos con que estas relaciones están dominadas por el principio de la tutela administrativa ejercida por éstos sobre la organización y actividad de aquéllas. ¿No va contra la naturaleza de dichas relaciones el que sea el propio ente tutelado quien beneficie con su ayuda a los órganos tutores?

El problema, creemos, debe plantearse superando las excesivas vinculaciones a una mal entendida lógica de los conceptos. Partiendo de un principio tan en boga hoy en la doctrina como en la práctica administrativas, cual es el de la cooperación que en muchos aspectos rebasa al principio de jerarquía, no encontramos difi-

(21) Se han ocupado de ello, v. gr., GIROLAMI y DELAPORT: *Les subventions de l'Etat aux Collectivités locales*, París, 1934; HENRIET: *Les subventions de l'Etat aux Communes*, París, 1934; BOULOUIS: *Essai... cit.*, pág. 142; SEVET: *Les subventions de l'Etat aux finances locales dan le Royaume Uni de Grand Bretagne et d'Irlande du Nord*, París, 1913; SAURA PACHECO: «Consideraciones en torno a la ayuda financiera del Estado: subvenciones y fondos de ayuda». *B. C. N. S.*, 1953, pág. 59.

(21 bis) BOULOUIS: «Contribution...» *cit.*: «La persona subsidiante es superior a la subsidiada, bien por su carácter público o por su carácter soberano, por el lugar que ocupa en la jerarquía de autoridades administrativas por ser la subvencionada una colectividad secundaria o sometida a tutela. La transferencia se justifica por una desproporción entre los recursos de que dispone la subsidiada y los dispendios que debe realizar», pág. 328.

cultad en admitir la posibilidad de las subvenciones de los entes municipales, o provinciales, a los estatales.

Así estimamos que se entiende en el R. S. en su artículo 23, ya mencionado, y en el artículo 28, en el que expresamente se regulan las subvenciones a Organismos oficiales estableciendo el doble requisito de la autorización ministerial, tanto para la Entidad subvencionada como para la otorgante, siempre que la cuantía de la ayuda excediese del 25 por 100 del importe del presupuesto o del servicio en que se cifre la prestación.

Por su parte, el R. H. L. dispone en su artículo 180 un importante principio restrictivo: que los auxilios que las Corporaciones locales otorguen a otras Entidades u Organismos se ajustarán a criterios de máxima austeridad y habrán de destinarse a servicios sostenidos por aquéllas, que coadyuven o suplan los atribuidos a la competencia local.

Es muy importante este precepto y muy significativo el que siga en su redacción inmediatamente a otro artículo que preceptúa «que no se podrán establecer servicios ni autorizar gastos que representen cargas económicas para los Municipios y las Provincias o determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración general del Estado, sino por medio de una Ley, y carecerán de fuerza obligatoria cuando se implantaren sin esa solemnidad» (art. 179, R. H. L.). De la consideración conjunta de ambos artículos se pueden extraer argumentos sobrados y muy necesarios en más de una ocasión, tanto para los Secretarios como para los Interventores, para oponerse a recomendaciones y presiones de los superiores en solicitud de ayudas para fines extraños a las funciones locales.

Ahora bien, es cierto que esta importante medida restrictiva, sobre la que volveremos más adelante, no significa la auténtica panacea que muchos supondrían, pues, aun dentro de esos límites de fines locales a los que se reducen las subvenciones, el campo es amplísimo, como se enumera en el artículo 101, 2, L. R. L., respecto a los Municipios, coronado con ese auténtico cajón de sastre que es el apartado *k*), aludiendo al cual con la correspondiente habilidad difícil será no poder encajar el servicio que sea como destinado a «la satisfacción de las necesidades generales

y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal». Por lo que se refiere a las Provincias, también el artículo 243, L. R. L., enumera ampliamente la competencia provincial.

Podemos concluir sobre este punto de la siguiente forma:

1) La legislación local admite la posibilidad de subvenciones a entes públicos, aun centrales.

2) Esta forma de cooperación es más bien excepcional y hay que entenderla siempre con las limitaciones que imponen los artículos 23 y 28, R. S., y 179 y 180, R. H. L.

3) Las autorizaciones a que se refiere el artículo 28, R. S., son requisitos preceptivos para la validez del acto administrativo de otorgamiento de la subvención, por lo que su omisión determinaría incluso la nulidad de dicho acto, puesto que la autorización funciona aquí como presupuesto de validez del acto.

V. OBJETO

Vamos a referirnos a dos aspectos que ponen de manifiesto el objeto de las subvenciones:

1) En qué pueden consistir.

2) A qué servicios o actividades pueden ir dirigidas las mismas.

1) La finalidad de la subvención responde al fomento de una actividad local. Ahora bien, esa actividad puede lograrse «por el empleo de procedimientos diversos que pueden ser sustituidos entre sí, ya que cualquiera de ellos puede conseguir, con mayor o menor ajuste, el efecto pretendido por la Administración» (22). Pero la convertibilidad de estas técnicas no es absoluta y ello se debe a que la totalidad de los efectos a lograr por unos y otros no son similares en uno y otro caso (23). Dentro de la variada gama de formas que las subvenciones pueden revestir, hemos hecho notar cómo a la vista de nuestro Derecho local podían consistir en auxi-

(22) MARTÍN RETORTILLO: «De la gestión interesada a las cláusulas de interesamiento». *R. A. P.*, núm. 36, 1962, pág. 72. Es lo que VILLAR PALASI denomina principio de convertibilidad o equivalencia de las técnicas; *locución cit.*, pág. 58.

(23) MARTÍN RETORTILLO, *loc. cit.*, pág. 72.

lios directos o indirectos valorables económicamente y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal (art. 24 R. S.). «Lo importante es que el Estado—o el Municipio en nuestro caso—ayude. El fin que se trata de cumplir es, pues, el mismo en todos los casos. Lo que varía es la modalidad concreta que adoptan esas ayudas y que depende de innumerables circunstancias que se relacionan tanto con las características del servicio que se trata de ayudar, como con la situación concreta de tesorería» (24).

Así, según los casos, pueden consistir en ayudas directas consistentes en una cantidad de dinero o auxilios indirectos o *in natura*.

Dentro de las primeras, la particularidad más digna de tener en cuenta la ofrecen las llamadas primas. Estas formas de ayuda ofrecen una peculiaridad sobre el resto de las subvenciones cual es «su carácter eminentemente económico más que social o político, puesto que son otorgadas a unidades de producción o servicio; respecto del beneficiario, éste tiene un derecho objetivo subjetivo reconocido por la ley para exigir de la Administración el otorgamiento de las primas. Es un subsidio debido legalmente fuera de toda consideración personal o contractual, es de naturaleza objetiva y reglamentaria y de aplicación automática (25).

Las becas significan una importante forma de ayuda y pueden otorgarse tanto a personas relacionadas directa o indirectamente con las Corporaciones como a extraños a las mismas. De las primeras tenemos un ejemplo en el artículo 94, R. F., el cual menciona como recompensa las bolsas de estudio o de viaje y los premios en metálico. Y el mismo Reglamento, en su artículo 96, hace mención a las ayudas destinadas a hijos de funcionarios que cursen estudios o aprendan oficios.

2) En principio, ya lo hemos apuntado anteriormente, las subvenciones sólo podrán otorgarse a aquellos servicios o actividades que, según la propia declaración reglamentaria, complementen o suplan los atribuidos a la competencia local.

Como la competencia, respectivamente para los Municipios o

(24) MARTÍN RETORTILLO, *loc. cit.*, pág. 75.

(25) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*

Provincias, se enumera en los artículos 101 y 243, L. R. L., es a cada una de las actividades o servicios que puedan englobarse en cada uno de los apartados de los citados preceptos a los que puede destinarse la ayuda.

Como consecuencia de la pluralidad de fines a que atienden las Entidades territoriales, las actividades y servicios que caen dentro de su competencia son amplísimas, y así se refleja en los mencionados artículos que, partiendo del principio meramente enunciativo, dejan abierto un portillo en sus últimos apartados para todo aquello que no cuadrando (difícil es) dentro de los respectivos epígrafes vaya dirigido a la satisfacción de las necesidades generales y aspiraciones ideales de la comunidad municipal.

El principio restrictivo que desde el punto de vista del objeto al que van destinadas se impone a las subvenciones, tiene una excepción en el propio R. S. En efecto, después de preceptuar la necesidad de que los servicios o actividades subvencionadas sean de competencia local, el artículo 27, R. S., admite la posibilidad de que las Corporaciones locales podrán, no obstante, conceder directamente subvenciones para finalidades distintas de las previstas en el artículo 180, R. H. L. En este precepto se regulan las ayudas a Entidades cuyos servicios coadyuven o suplan los atribuidos a la competencia local. Es decir, que se admite la posibilidad de subvencionar actividades o servicios que no suplan ni cooperen a las funciones locales, pero estableciendo a su vez dos limitaciones: *a*), que sean con cargo a consignaciones globales o específicas, y *b*), que en ningún caso, ni individualmente ni en su conjunto, excedan del 1 por 100 del presupuesto ordinario (véase artículo 27, 3, R. S.).

Perfilado a grandes rasgos los dos aspectos referente al objeto de la subvención que al principio de este apartado nos planteábamos: de un lado, en qué pueden consistir, y de otro, a qué servicios pueden dirigirse, vamos a terminar puntualizando otro extremo que la legislación local nos plantea.

No basta que el servicio o actividad subvencionado cumpla el requisito de suplir una función local o, en su caso, estar incluida dentro del 1 por 100 del presupuesto ordinario, es necesario además que dicho servicio o actividad no sea susceptible de prestarse

o llevarse a cabo por otro medio o bien de ser posible su prestación por otro modo distinto de la subvención, éste suponga una mayor carga económica a la Corporación que la que le ocasionaría el otorgamiento de la ayuda (*vid.* art. 25, R. S.). Es una consecuencia de lo que anteriormente hemos denominado principio de la subsidiariedad de la subvención.

VI. CONTENIDO

Como dice GARRIDO FALLA, «la subvención tiene por causa una conducta futura o actividad que se espera del beneficiario. Es indiferente que esta conducta se haga obligatoria como consecuencia de disposiciones legales o de cláusulas pactadas con la Administración. Lo que interesa destacar es que de aquí nacen deberes para el subvencionado» (26). Esta conducta futura del beneficiario que se concreta en una serie de obligaciones, supone también por parte de la Administración, además de determinados derechos, sus correspondientes deberes. Todos ellos integran lo que podemos denominar contenido de las subvenciones.

Por parte de la Corporación, ésta viene obligada a prestar la ayuda en las condiciones que para cada caso se fijasen y, como dice GARRIDO FALLA (27), nace lo que VILLAR PALASÍ denomina técnicas de intervención en la actividad del beneficiario (28). Estos poderes, por lo que a las Corporaciones locales se refiere, se concretan en el artículo 26, 2, R. S., según el cual la Corporación podrá comprobar por los medios que estime oportunos la inversión de las cantidades otorgadas en relación con sus adecuados fines, aplicando, cuando proceda, lo previsto en el párrafo 3 de la regla 46 de la I. C., que dice así: «Cuando existiere noticia o temor fundado de que la subvención no se dedica a los fines para

(26) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, 1960, página 303.

(27) *Loc. cit.*, pág. 303.

(28) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, pág. 87. Pueden extenderse, según este autor: a), control de la actividad desarrollada; b), vigilancia o inspección interna; c), designación de interventores; d), desarrollo o rendición de cuentas; e), aprobación de balances, etc.

que hubiese sido concedida, se exigirá la adecuada aplicación mediante las comprobaciones necesarias, sin perjuicio de las responsabilidades que se dedujeren».

Respecto del beneficiario, «la subvención aparece otorgada bajo la condición de cumplimiento» (29). La primordial obligación es el destino de los fondos percibidos al fin propuesto. Correlativamente, le compete el derecho de exigir el auxilio acordado dentro de los límites legales, reglamentarios o pactados y de los que vamos a ocuparnos al tratar de los efectos normales y anormales del otorgamiento de la subvención.

VII. PROCEDIMIENTO

Las subvenciones son otorgadas a través de una serie de actos administrativos de tracto procedimental. Pueden tener su origen en una disposición legal (entendiendo en este caso disposición legal en sentido material) o bien en acuerdo de la propia Corporación. Tanto en uno como en otro caso es necesario previamente la consignación en presupuesto de la cantidad en que se cifra la ayuda o auxilio, sin cuyo requisito el acuerdo será nulo, según dispone el artículo 709, 1, L. R. L., correspondiendo al Interventor la obligación de advertir por escrito la nulidad.

Al acuerdo ha de preceder la instrucción del oportuno expediente, en el que han de constar, como mínimo, los informes del Secretario e Interventor que, entre otros extremos, justificarán la imposibilidad de utilizar cualquier otra modalidad de prestación o la mayor carga económica que con ello se ocasionaría.

El artículo 29, R. S., contiene normas relativas al procedimiento de concesión de subvenciones, distinguiendo al efecto dos tipos de ayudas. Las de carácter docente, o para estímulo de actividades artísticas, y todas las demás que no tengan este carácter.

Respecto de las primeras, el procedimiento a seguir es el de oposición o concurso de méritos que juzgarán Tribunales o Juntas calificadoras. Las segundas se otorgarán con arreglo a lo dispuesto

(29) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, pág. 90.

en el R. C., y las licitaciones se referirán, por orden sucesivo, a los supuestos que en el apartado 2 del mencionado artículo 29 se concretan.

Forma de librarse: Dispone la I. C., en su regla 46, que las subvenciones se librarán de acuerdo con lo que dispone la Ley y según acuerde la Corporación, de una sola vez o por partes, según convenga a los intereses de la misma. Normalmente se suele hacer, en las subvenciones de obras, el libramiento una vez realizada y justificada ésta por la oportuna certificación. En las ayudas de estudios, el libramiento suele ser adelantado a la realización de los mismos. El criterio suele ser bastante amplio, según los casos y las posibilidades de la Corporación, circunstancias que debe valorar oportunamente el Interventor.

VIII. EFECTOS

Normalmente, el otorgamiento de la subvención produce, entre otorgante y beneficiario, los efectos propios de su contenido, concretado más arriba en el conjunto de derechos y deberes que a cada uno le viene dado por su respectiva posición en la relación creada entre ambos. Esta eficacia normal de las ayudas o auxilios se desarrolla bajo un principio general limitativo, que en modo alguno significa poderes excepcionales en manos de la Administración, sino, por el contrario, algo consustancial a la subvención y consecuencia de su naturaleza discrecional. Este principio limitativo se traduce en tres facultades:

- 1) La Corporación podrá revocarlas o reducir las en cualquier momento, salvo cláusula en contrario.
- 2) Su otorgamiento en ningún caso será invocable como precedente (30).
- 3) No será exigible aumento o revisión de la subvención.

(30) Esto significa que, en principio, salvo disposición o cláusula en contrario, en materia de subvenciones no se respetan los derechos adquiridos. GARRIDO FALLA opina, acertadamente, que estas reglas son sólo aplicables a cierto tipo de subvenciones y que hay muchos casos en que la pretendida revocabilidad de la concesión se encontrará con el límite de un derecho adquirido que hay que respetar; *loc. cit.*, pág. 302.

IX. EXTINCIÓN DE EFECTOS

Los efectos propios y normales de la concesión de ayudas pueden extinguirse por diversas causas. Vamos a examinarlas, divididas en dos grandes grupos: 1) Causas dependientes de la voluntad del beneficiario, y 2) Causas independientes de su voluntad.

- 1) A) Incumplimiento total o parcial de la misión asumida.
- B) Destino de la ayuda a finalidad distinta de aquella que motivó su otorgamiento. La Corporación otorgante está en este caso no sólo facultada, en virtud de lo que dispone la regla 46, I. C., para exigir la adecuada aplicación, sin perjuicio de exigir responsabilidades, sino incluso a proceder a su revocación.
- C) Falsedad de las condiciones que motivaron el otorgamiento de la ayuda (31). Obvio es decir que en este caso queda a salvo también la exigencia de las posibles responsabilidades que se dedujesen por la falsedad de las declaraciones.
- D) Renuncia del beneficiario. Teniendo las subvenciones en la esfera local naturaleza voluntaria (art. 26, R. S.), son renunciables, si bien, opina VILLAR PALASÍ, lo que no es renunciable es la carga impuesta al beneficiario.
- 2) A) Imposibilidad sobrevenida por causas subjetivas: verbigracia, pérdida de la capacidad necesaria para llevar a cabo la función subvencionada.
- B) Imposibilidad sobrevenida por causas objetivas. Se pueden incluir aquí todas las circunstancias que hacen imposible la realización de la función subvencionada, desde el punto de vista del servicio o actividad, independientemente de las calidades personales del beneficiario.
- C) Revocación por decisión de la Administración. La Corporación otorgante puede revocar el acuerdo de

(31) VILLAR PALASÍ, *loc. cit.*, pág. 90.

concesión de la ayuda no sólo, como es natural, en cualquiera de los casos de incumplimiento por parte del beneficiario, sino también en cualquier caso. Así lo dispone el artículo 26, R. S. Esto, si bien «puede predicarse en términos generales, no debe olvidarse tampoco que en el otorgamiento de muchas subvenciones aparecen... incluso derechos del subvencionado que hay que respetar» (32). En este sentido se inspira el R. S. al establecer la posibilidad de irrevocabilidad, cuando así se haya pactado entre otorgante y beneficiario... La revocación habrá de ser acordada por el órgano competente para el otorgamiento de la ayuda.

X. NULIDAD Y ANULABILIDAD

Hemos examinado los posibles, algunos de ellos, casos de extinción de efectos de la concesión de subvenciones. Réstanos decir que cabe el estudio no ya de la extinción, sino de la no producción de efectos *ab initio*, por concurrir algunos de los casos de nulidad o anulabilidad de los actos administrativos. En este punto habrá que estar a las causas generales de nulidad contenidas en las disposiciones aplicables, especialmente la L. R. L. y el R. O. F., así como la L. P. A.

El R. S. menciona un especial caso de nulidad: cuando el acuerdo de subvención obedezca a mera liberalidad y aquellos otros referentes a subvenciones destinadas a finalidades que las Corporaciones puedan cumplir por sí mismas con igual eficacia y sin mayor gasto que el representado por la propia subvención (artículo 27, 1 y 2).

XI. CONCLUSIONES

1.^a La política de subvenciones constituye una importante forma de la actividad de la Administración local.

2.^a Mediante ella puede llevarse a cabo una gestión de ser-

(32) GARRIDO FALLA, *loc. cit.*, pág. 300.

vicios y obras públicas eficaz y más económica para las Haciendas locales, por cuanto se realiza en aportación a actividades que suplen o complementan servicios atribuidos a la competencia local.

3.^a Por otra parte, se puede lograr una más eficiente colaboración de los particulares en la prestación de los servicios, puesto que llevándose a cabo con aportación particular y local—subvención—, aquéllos son parte interesada en la obra o servicio y adquieren una posición de actividad frente a la pasividad con que normalmente se encuentran ante la prestación administrativa.

4.^a De aquí que la subvención deba ser adecuadamente utilizada por la Administración con evidentes ventajas.

5.^a Entendemos el concepto de subvención de la forma más amplia, como cualquier ayuda, sea dineraria o en especie, y

6.^a La Administración local puede, dentro del principio de cooperación, subvencionar actividades de otros organismos públicos, dentro siempre de las limitaciones que las leyes y reglamentos señalan.