

TEMA 48

LA ACTIVIDAD DE FOMENTO Y SUBVENCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS. PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES. REINTEGRO DE SUBVENCIONES. CONTROL FINANCIERO. INFRACCIONES Y SANCIONES.

- 1. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**
 - 1.1. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO**
 - 1.1. PRINCIPALES MANIFESTACIONES DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO**
 - 1.1.1. Clasificación
 - 1.1.2. Las ayudas
 - 1.1.3. Los auxilios
 - 1.1.4. Los incentivos
- 2. ESPECIAL REFERENCIA A LA ACCIÓN DE FOMENTO O SUBVENCIONADA DE LAS ENTIDADES LOCALES**
 - 2.1. LAS SUBVENCIONES Y LAS ENTIDADES LOCALES**
 - 2.2. REGULACIÓN JURÍDICA**
 - 2.3. ÁMBITO DE APLICACION**
 - 2.4. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN**
- 3. DISPOSICIONES COMUNES A LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS**
 - 3.1. INTRODUCCIÓN**
 - 3.2. PRINCIPIOS GENERALES**
 - 3.3. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE SUBVENCIONES Y ÓRGANOS COMPETENTES**
 - 3.4. LOS BENEFICIARIOS**
 - 3.5. LAS ENTIDADES COLABORADORAS**
 - 3.6. REQUISITOS PARA OBTENER LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO O ENTIDAD COLABORADORA**
 - 3.7. OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS**
 - 3.8. LAS BASES REGULADORAS**
 - 3.9. LAS BASES DE DATOS DE SUBVENCIONES**
- 4. PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y GESTIÓN**
 - 4.1. INTRODUCCIÓN**
 - 4.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA**
 - 4.2.1. Iniciación del procedimiento
 - 4.2.2. Instrucción
 - 4.2.3. Resolución
 - 4.2.4. Notificación y publicación
 - 4.2.5. Recursos

- 4.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES MEDIANTE CONCESIÓN DIRECTA**
 - 4.3.1. Concesión directa de subvenciones
 - 4.3.2. Casos de concesión de subvenciones directas
 - 4.3.3. Órganos municipales competentes para el reconocimiento de subvenciones de carácter directo
 - 4.3.4. El reconocimiento de la obligación del pago
 - 4.3.5. El pago de la subvención
 - 4.3.6. Embargos y retenciones de pagos
- 5. REINTEGRO DE SUBVENCIONES**
 - 5.1. INTRODUCCIÓN**
 - 5.2. REINTEGRO POR INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN**
 - 5.3. REINTEGRO POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES**
 - 5.3.1. Causas del reintegro
 - 5.3.2. Créditos a reintegrar
 - 5.3.3. Obligados a reintegrar
 - 5.3.4. Procedimiento para la exigencia del reintegro
- 6. CONTROL FINANCIERO DE LAS SUBVENCIONES**
 - 6.1. INTRODUCCIÓN**
 - 6.2. CONTROL FINANCIERO DE LAS SUBVENCIONES**
 - 6.2.1. Objeto
 - 6.2.2. Procedimiento de control
 - 6.2.3. Órganos controladores
 - 6.2.4. Personas y entidades sujetas a control y deber de colaboración
 - 6.2.5. Procedimiento para el ejercicio del control
 - 6.3. EL CONTROL EXTERNO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS**
- 7. INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES**
 - 7.1. INFRACCIONES EN MATERIA DE SUBVENCIONES PÚBLICAS**
 - 7.1.1. Concepto
 - 7.1.2. Elementos
 - 7.1.3. Tipicidad.
 - 7.1.4. Culpabilidad
 - 7.1.5. Sujetos infractores
 - 7.2. CLASES DE INFRACCIONES**
 - 7.2.1. Infracciones leves
 - 7.2.2. Infracciones graves
 - 7.2.3. Infracciones muy graves
 - 7.3. SANCIONES**
 - 7.3.1. Clases de sanciones
 - 7.3.2. Graduación en las sanciones
 - 7.3.3. Sanciones por infracciones leves
 - 7.3.4. Sanciones por infracciones graves
 - 7.3.5. Sanciones por infracciones muy graves
 - 7.3.6. Prescripción de infracciones y sanciones
 - 7.3.7. Competencia para la imposición de sanciones
 - 7.3.8. Procedimiento sancionador
 - 7.3.9. Responsabilidad derivada de la comisión de infracciones
 - 7.4. EL DELITO EN MATERIA DE FRAUDE DE SUBVENCIONES**

1. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. La actividad de fomento

Jordana de Pozas definía esta actividad de estímulo como «*la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estimen de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos*». De esta definición se desprende los caracteres más significativos de lo que es el fomento:

- a) Es una actividad de la Administración en su más amplio sentido, es decir, el sujeto activo de esta actividad de estímulo podrá ser tanto la Administración Territorial (estatal, autonómica, provincial o municipal), como la Administración Institucional (corporaciones y fundaciones) que se relacione con los particulares, que serán, por tanto, los sujetos pasivos de la relación.
- b) Es una actividad de carácter proteccionista, es decir, tiende a estimular o a fomentar aquellas actividades de los particulares que sirven al interés público o pueden producir una utilidad pública.
- c) Las técnicas de fomento no hacen uso ni de la coacción ni del servicio público, toda vez que el primer elemento forma parte de la actividad de policía y el segundo de la actividad de prestación.

Se trata de en definitiva de una modalidad, de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos. Es una actividad dispensadora de ayudas, siendo la más relevante de todas ellas la denominada subvención.

1.2. Principales manifestaciones de la actividad de fomento

1.2.1. Clasificación

No existe un catálogo cerrado de instrumentos o técnicas de la actividad de fomento para las entidades locales. Sin embargo, el instrumento más habitual es el incentivo económico que puede adoptar muy diversas formas: cesión de espacios, reducciones o exenciones en el pago de impuestos, tasas y precios públicos, bonificaciones en cuotas a la Seguridad Social, etc.

Sin embargo, atendiendo al tipo de ventaja que otorgan, se podrían diferenciar los siguientes medios de fomento:

- a) *Medios honoríficos*: Sería el caso de distinciones y recompensas. Tienen un lógico carácter de reconocimiento o distinción.
- b) *Medios económicos*: Se trata de medios de fomento en los que, directa o indirectamente, suponen una ventaja de esa naturaleza para el beneficiario. Su clasificación responde al siguiente esquema:
 - *Ventajas económicas de carácter real*: Se traduce en el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.

- *Ventajas económicas financieras*: Suponen para la Administración un desembolso económico; el caso más típico es las subvenciones, pero también pueden consistir, por ejemplo, en la exención de obligaciones fiscales. De esta forma se puede diferenciar entre:
 - Ventajas indirectas, como es el caso de exenciones y bonificaciones fiscales, desgravaciones fiscales y bonificaciones de la cuota empresarial de la Seguridad Social.
 - Ventajas directas, en cuyo caso son las subvenciones.
- c) *Medios jurídicos*: Se plasma en el otorgamiento de situaciones de privilegio.

1.2.2. *Las ayudas*

El término ayuda es empleado unas veces como sinónimo de fomento, y otras como sinónimo de subvención, y en algunas ocasiones como un instrumento específico de fomento distinto de la subvención.

En la doctrina Fernández Farreres indica la diferencia entre ambos conceptos, manifestándose en contra de un concepto amplio de subvención que lleve a identificarlo con ayuda pública. También desde el punto de vista normativo, en el ámbito europeo, el concepto de ayuda se identifica con cualesquiera ventajas patrimoniales a favor de beneficiarios individuales o bien considerados de forma global.

Así, la STJCE, de 23 de febrero de 1961, señaló que «*el concepto de ayuda es, sin embargo, más general que la noción de subvención, ya que comprende no sólo prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también intervenciones que, bajo diversas formas, aligeran las cargas que normalmente pesen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, tiene la misma naturaleza e idénticos efectos*».

En el artículo 81.2 de la Ley general presupuestaria las «*ayudas*» se diferencian de las «*subvenciones*», si bien en el apartado 2.b) se emplea la conjunción disyuntiva «*o*» para referirse a ambos instrumentos de fomento.

En el artículo 72 de la LBRL, la expresión «*ayuda económica*» se emplea como sinónimo de ventajas económicas en general y en el Texto refundido de régimen local, al regular la cooperación de las diputaciones a los servicios municipales, hace referencia a la aplicación a tal fin de subvenciones o ayudas financieras provenientes del Estado o Comunidad Autónoma como a las de otra procedencia [artículo 30.1.b) y c)]. En estos casos las ayudas financieras engloban a las subvenciones tal y como aclara el artículo 63.1. En el mismo texto se prevé como formas de cooperación las ayudas no económicas consistentes en el asesoramiento jurídico, económico o técnico en la redacción de estudios y proyectos, y las subvenciones a fondo perdido [artículo 30. 6.c) y d)].

La distinción entre ayudas y subvenciones vuelve a aparecer en otra norma estatal, en concreto en el artículo 160 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, en donde al referirse a los instrumentos de cooperación provincial de las diputaciones, se distingue entre las ayudas económicas y técnicas (apartado b) de las subvenciones a fondo perdido (apartado c).

1.2.3. Los auxilios

El empleo indistinto del término ayuda se reproduce con los auxilios. Así, por ejemplo, en una de las definiciones normativas de subvención que es la citada del artículo 24 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se ha visto como la subvención consiste precisamente en un «*auxilio directo o indirecto*». Sin embargo, en el Reglamento de bienes de las corporaciones locales (artículo 39), el término auxilio es sinónimo de la previsión de cooperación que presten a las entidades locales el Estado o comunidades autónomas, en ese caso en materia forestal y de montes.

Otro caso es la Ley de aguas, en cuyo Capítulo IV del Título V, al regular el régimen de protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas, se prevé en el citado Capítulo IV bajo la rúbrica de «*auxilios del Estado*» unas medidas de fomento concretadas en las «*ayudas*» que se determinarán reglamentariamente con el objetivo de fomentar el desarrollo, la implantación o modificaciones de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, cambios en la explotación, que signifiquen una disminución en los usos y los consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas. También podrán concederse ayudas a quienes realicen plantaciones forestales, cuyo objetivo sea la protección de los recursos hidráulicos. En el artículo 274 del Reglamento del dominio público hidráulico, se concretan ya en ayudas técnicas, financieras y fiscales.

1.2.4. Los incentivos

Con los incentivos tampoco hay un empleo unívoco del término, si bien lo normal es que se trate de un concepto que engloba todo tipo de medidas de fomento.

Así, por ejemplo, los incentivos regionales en la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, se configuran como ayudas financieras estatales para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas y objeto de promoción; estos incentivos se concretan en subvenciones y bonificaciones.

2. ESPECIAL REFERENCIA A LA ACCIÓN DE FOMENTO O SUBVENCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

2.1. Las subvenciones y las entidades locales

Como se verá en el siguiente epígrafe, el régimen jurídico de las subvenciones aparece regulado en la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) y en algunos aspectos (siempre que no contradiga la citada Ley) en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y la Ley de Haciendas Locales, pero en este último caso, desde la perspectiva del ingreso y no del gasto, cuestión que en el presente momento no nos interesa, ya que la pregunta trata de desarrollar los medios de la actividad de fomento utilizados

por las diferentes Administraciones Públicas, desde el plano de la Administración concedente y no desde la receptora de la ayuda.

Las entidades locales pueden ser beneficiarias de subvenciones propiamente dichas, obteniendo, en consecuencia, ingresos afectados o vinculados a la realización de una concreta y determinada actividad (que es lo que justifica, precisamente, el gasto del ente que la otorga).

De la normativa vigente se deduce con claridad que beneficiarias de una subvención pueden serlo también las entidades públicas y, por tanto, las entidades locales.

El artículo 2.1 de la LGS refiere la entrega dineraria a favor de «*personas públicas o privadas*»; también el artículo 11.3, al tratar de los beneficiarios, vuelve a reiterar la expresión «*personas físicas o jurídicas, públicas o privadas*». Que las administraciones públicas pueden ser beneficiarias de subvenciones propiamente dichas se desprende inequívocamente, en fin, de la propia previsión contenida en el artículo 2.2 de la misma Ley, que, al delimitar negativamente su ámbito de aplicación, establece lo siguiente: «*No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora*».

Quiere decirse, por tanto, que cuando la aportación dineraria tenga ese destino (financiar globalmente la actividad del ente en su ámbito propio de competencia), no estaremos en presencia de una subvención propiamente dicha sujeta a la LGS, de lo cual también puede concluirse que, no tratándose de una subvención, la transferencia o aportación dineraria no podrá tener carácter afectado. Sin embargo, no es menos cierto que, desde la perspectiva contraria, la precisión que se hace solo encuentra sentido a partir de la premisa de que las administraciones públicas y, entre ellas, las entidades locales, también pueden ser beneficiarias de subvenciones establecidas por otras administraciones.

Las subvenciones igualmente se contemplan en el artículo 2.1.d) de la Ley de Haciendas Locales como un recurso más de las entidades locales. Sin embargo, se trata de un recurso especial y singular. Por de pronto, no presenta necesariamente carácter general para todas ellas, sino que queda circunscrito a aquellas que, con arreglo al propio régimen de la subvención prevista, accedan a la misma. Y, por otra parte, es un recurso singular, lo que justifica que pueda articularse legítimamente un mecanismo de control o tutela que, de no ser así, vulneraría la autonomía financiera local, en su vertiente de gasto.

2.2. Regulación jurídica

El régimen jurídico de las subvenciones aparece regulado en la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) desarrollada por el Real Decreto 887/2006 de 21 de julio por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones, y en algunos aspectos (siempre que no contradiga la citada Ley) en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y la