

Las subvenciones condicionadas concedidas a las Administraciones locales. Tipos de condicionalidad y posibles límites¹

ANTONIO BUENO ARMIGO

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba*

- 1. La cuestión terminológica: en el derecho administrativo no existen las subvenciones incondicionadas**
- 2. El problema de la admisibilidad de las subvenciones condicionadas concedidas a las Administraciones locales: distinción entre nivel administrativo y nivel constitucional, y plan de trabajo**
- 3. El problema de las subvenciones condicionadas a las entidades locales desde la perspectiva del derecho constitucional. Remisión**
- 4. La admisión de las subvenciones condicionadas a las entidades locales desde la perspectiva del derecho administrativo, y la existencia de distintos tipos de condicionalidad**
 - 4.1. La condicionalidad respecto a la actividad (o actividades) cuya realización fundamenta el otorgamiento de la subvención
 - 4.2. La condicionalidad respecto a cómo debe realizarse la actividad cuya realización fundamenta la subvención: exigencias formales y materiales
 - 4.3. La condicionalidad respecto al cumplimiento de otras obligaciones (nuevas o preexistentes) sin relación directa con la actividad cuya realización fundamenta la entrega de la subvención
 - 4.4. Límites a la imposición de obligaciones sin relación directa con la actividad que fundamenta la entrega de la subvención
 - 4.4.1. *Límites frente a la exigencia del cumplimiento genérico de la legalidad como parte de las obligaciones asumidas con la entrega de la subvención*

Artículo recibido el 23/02/2024; aceptado el 26/02/2024.

1. El presente estudio se ha realizado en el marco del proyecto de excelencia de la Junta de Andalucía PROYEXCEL - 00903 "La Nueva Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Estado de Estado de Derecho en Europa" y del proyecto PID2022-138118NB-I00 "La Administración sancionadora de la Unión Europea" del Ministerio de Ciencia e Innovación.

- 4.4.2. *Límites frente a la exigencia a una Administración local beneficiaria de una subvención del cumplimiento de obligaciones ajenas a la actividad que fundamenta su otorgamiento: el riesgo de las sanciones encubiertas*

5. Bibliografía

Resumen

De conformidad con la Ley 38/2003, General de Subvenciones, toda subvención pública se encuentra fuertemente condicionada o afectada. Esta condicionalidad también resulta aplicable a las Administraciones locales. Durante décadas, la doctrina ha subrayado que esta situación podría menoscabar la autonomía institucional de las Administraciones locales, en la medida en que no se les permite decidir sobre el destino de los fondos que reciben bajo la forma de subvenciones. El presente artículo asume estas críticas a las subvenciones y profundiza en los tipos y grados de condicionalidad impuesta a las Administraciones locales que las perciben. Se concluye que algunas de estas manifestaciones de condicionalidad son jurídicamente discutibles.

Palabras clave: *Ley General de Subvenciones; subvenciones condicionadas; Administración local; autonomía local; reintegro de subvenciones.*

Conditional subsidies granted to local governments. Types of conditionality and possible limits

Abstract

The Spanish basic law on Public Grants 38/2003 imposes stringent conditions on every public grant, including those received by local governments. Over the years, legal scholars have raised concerns that such conditions may encroach upon the institutional autonomy of local governments, limiting their discretion in the allocation of funds. This article examines the historical scrutiny of public grants and explores the nature and scope of conditions imposed on local governments. It argues that certain conditions may lack legal validity.

Keywords: *Spanish basic law on public grants; public grants; local governments; institutional autonomy; legal validity; conditionality.*

1

La cuestión terminológica: en el derecho administrativo no existen las subvenciones incondicionadas

Para evitar malentendidos al amable lector de este trabajo es necesario realizar una aclaración terminológica preliminar: en el derecho público español, la palabra “subvención” se refiere, como mínimo, a dos grandes conceptos jurídicos, distintos, pero vinculados entre sí con una relación de género y especie².

En primer lugar, existe un concepto amplio, genérico, propio del derecho financiero y presupuestario, que identifica la subvención con cualquier “contribución financiera por parte de un Gobierno o de cualquier organismo público”, es decir, con cualquier forma de “transferencia de recursos económicos del otorgante al receptor”. Los dos únicos elementos que se toman en cuenta en este primer concepto son qué se realiza (un desplazamiento patrimonial) y quién lo realiza (un organismo público)³.

Este concepto es ampliamente utilizado en el ámbito del derecho presupuestario, y probablemente es un sinónimo perfecto de la expresión “transferencia pública”. A sus efectos, resultan accesorias otras cuestiones como el tipo y la cantidad de recursos transferidos, la causa del desplazamiento, la naturaleza del organismo público otorgante, el tipo y las características del destinatario, etc. Se incluyen aquí, por tanto, desde las modestas entregas de bienes en especie a favor de sujetos privados, hasta las grandes transferencias entre Administraciones, de cientos o miles de millones, para su financiación global (transferencias, por cierto, a las que la doctrina constitucional se ha referido en ocasiones como “subvenciones-dotación”, añadiendo otro uso más a este término a modo de subcategoría)⁴.

Dentro de estas subvenciones de derecho financiero o transferencias públicas, y dada la amplitud del concepto, existen infinidad de tipos y categorías dis-

2. Junto a estos dos conceptos jurídicos de subvención principales existen otros, también reconocidos por nuestro ordenamiento y con cierta relevancia jurídica a otros efectos. Es el caso, por ejemplo, del concepto contable de subvención, recogido en el Plan General de Contabilidad, aprobado mediante Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, y regulado en su norma 18.^a: “Subvenciones, donaciones y legados recibidos”.

3. Así se recoge, con su rigor y parquedad habituales, en la definición que ofrece para el lema “subvención” el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (<https://dpej.rae.es/lema/subvencion>; última consulta: 13/01/2024).

4. La cardinal STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6, ya indicó a este respecto: “Dentro de las subvenciones [...] conviene distinguir [...] 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 solo impropia 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 (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo”.

tintos y es perfectamente posible realizar, entre otras muchas clasificaciones, una distinción entre subvenciones condicionadas y subvenciones incondicionadas. Las primeras serían aquellas en las que el órgano concedente decide el uso que podrá darse a los recursos económicos que transfiere, mientras que las segundas serían aquellas en las que dicha decisión corresponde al perceptor⁵.

En segundo lugar, dentro de estas subvenciones de derecho financiero y, en concreto, dentro de las subvenciones de carácter condicionado, encontramos un concepto mucho más estricto, específico, de subvención, propio del derecho administrativo, que se identifica con la subvención definida en el artículo 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), y que constituye, simplemente, uno de los muchos tipos de “transferencias públicas” que pueden existir dentro de ese concepto de subvención propio del derecho financiero y presupuestario que acabamos de exponer. La importancia de este segundo concepto de subvención radica en que, en principio, a él, y solo a él, se le aplica el régimen jurídico previsto en la LGS y su normativa de desarrollo, tanto autonómica como estatal, y señaladamente el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, RGS)⁶.

Para este concepto estricto de subvención sí resultan esenciales cuestiones como el tipo de recursos transferidos (dinero, no otros tipos de bienes), la causa del desplazamiento (realización por parte del beneficiario de una actividad que satisface un interés general), la naturaleza del organismo público concedente (una Administración pública, salvo alguna excepción), etcétera⁷.

5. Sobre esta distinción descansa, por cierto, la diferencia contable entre “transferencia” (subvenciones incondicionadas) y “subvención” (subvenciones condicionadas) que plantea, “a los solos efectos de este Plan”, la norma 18.^a (“Transferencias y subvenciones”) del Plan General de Contabilidad Pública de 2010, aprobado mediante Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril. Ambas suponen “un aumento del patrimonio neto del beneficiario de las mismas y, simultáneamente, una correlativa disminución del patrimonio neto del concedente”. Sin embargo, las transferencias “tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a financiar operaciones o actividades no singularizadas”, mientras que las subvenciones se destinan “a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro”.

6. Con carácter excepcional, el legislador ha previsto la aplicación de esta normativa sobre subvenciones, bien de manera directa, bien de manera supletoria, a otras transferencias patrimoniales que no tienen la consideración ni la naturaleza de subvenciones, como pueden ser las ayudas en especie (disposición adicional quinta LGS) o los créditos concedidos por la Administración a particulares sin interés, o con interés inferior al de mercado (disposición adicional sexta LGS). Pero estas previsiones, sin perjuicio de las críticas o las dudas que puedan generar, no convierten la LGS en una ley general de ayudas públicas, pues su ámbito de aplicación material es mucho más restringido. López Ramón (2005: 32-34); Sesma Sánchez (2023: 317).

7. Excede ampliamente del objeto de este trabajo analizar los elementos que conforman el concepto estricto o administrativo de subvención, por lo que me permito remitirme a Bueno

En particular, debe subrayarse el carácter necesariamente condicionado de este concepto estricto de subvención, es decir, el hecho de que esté afecta o sujeta, por utilizar los términos del artículo 2.1.b) LGS, “al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación”. Dicho en otros términos: en el derecho administrativo no existen las subvenciones incondicionadas.

Como adelantamos antes, la relación entre la subvención en sentido amplio, transferencia pública o “subvención de derecho financiero” y la subvención en sentido estricto o “subvención de derecho administrativo” es una relación de género y especie: ocurre que todas las subvenciones de derecho administrativo son transferencias públicas, pero no a la inversa, pues no todas las transferencias públicas (ni siquiera todas las transferencias públicas condicionadas) son subvenciones de derecho administrativo. Por recapitular: dentro de las transferencias públicas (y entre otras muchas categorías posibles) cabe distinguir entre subvenciones incondicionadas y subvenciones condicionadas, y a su vez, dentro de estas últimas, junto a otras figuras, cabe encontrar las subvenciones en sentido estricto o subvenciones de derecho administrativo.

Como es notorio, la propia LGS se hace eco de la situación descrita y declara expresamente que no tienen la consideración de subvención en sentido estricto o administrativo:

- ni “las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas”,
- ni las aportaciones dinerarias “que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”⁸.

Armijo (2013; 2011: 50-95). Desarrollan también excelentes estudios monográficos sobre el concepto de subvención que maneja la Ley General de Subvenciones Fernández Farreres (2005) y Sesma Sánchez (2023). *Vid.*, asimismo, Collado Beneyto (2009: 153-193).

8. A fuer de exactos, el artículo 2.2 LGS lo que afirma es que estas aportaciones “no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley”, pero lo cierto es que no parecen tener cabida en la descripción de subvención establecida inmediatamente antes, en el artículo 2.1 LGS. Aun así, puede haber situaciones confusas, en especial en relación con las subvenciones nominativas, lo que obligó en su momento a la Intervención General de la Administración del

Debe insistirse en que no todas las transferencias públicas condicionadas son subvenciones en sentido estricto. Por ejemplo, el crédito oficial, que está expresamente excluido del concepto de subvención en sentido estricto [artículo 2.4.h) LGS], constituye una transferencia pública condicionada, en la medida en que su beneficiario tiene la obligación de destinar el préstamo recibido a la realización de una determinada actividad⁹. Sin embargo, es probable que las subvenciones en sentido estricto constituyan la parte más importante de este grupo. Seguramente por eso ha acabado estableciéndose, de manera informal e impropia, una cierta identificación entre “subvenciones condicionadas” y las subvenciones en sentido estricto o de derecho administrativo a las que se refiere el artículo 2 LGS, a pesar de que hablar de “subvenciones condicionadas” para referirse a las subvenciones de derecho administrativo constituye, como queda dicho, una redundancia.

Toda esta aclaración preliminar permite entender el título y el contenido del presente trabajo. En efecto, las entidades que integran la Administración local son grandes receptoras de subvenciones en sentido amplio, es decir, de transferencias públicas y, dentro de estas, de subvenciones condicionadas y, aún más específicamente, de subvenciones de derecho administrativo o subvenciones en sentido estricto, que constituyen el objeto del presente trabajo. Sirva toda esta introducción terminológica para aclarar que el título de la presente aportación no incurre en una redundancia. O que se trata, al menos, de una redundancia justificable.

2

El problema de la admisibilidad de las subvenciones condicionadas concedidas a las Administraciones locales: distinción entre nivel administrativo y nivel constitucional, y plan de trabajo

El debate acerca de si resulta posible conceder subvenciones condicionadas a las entidades locales se desarrolla en dos niveles, uno legal y otro constitucional. En el nivel legal, la cuestión se ha circunscrito tradicionalmente

Estado y a la Abogacía General del Estado a emitir sendos informes aclarando cómo debía interpretarse el artículo 2.2 LGS, tal y como recoge Soler Tappa (2010).

9. Entre las escasas obras que se han ocupado de esta peculiar forma de ayuda pública condicionada, a caballo entre el derecho público y el derecho privado, Jiménez y Torrecilla (2023). Lo mismo cabría decir de las aportaciones de financiación de riesgo o de los anticipos reembolsables, todos ellos, por cierto, incluidos en el ámbito objetivo de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, aun no siendo subvenciones en sentido estricto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.c) del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

a determinar si las entidades locales pueden ser beneficiarias de las subvenciones en sentido estricto reguladas en el artículo 2.1 LGS, lo que se responde de manera rotundamente afirmativa. Sin embargo, más allá de esta cuestión, que no plantea duda alguna, no parece haberse ahondado lo suficiente ni sobre las distintas formas que puede adoptar la condicionalidad a la que se somete a las entidades locales beneficiarias de subvenciones ni sobre la admisibilidad de cada una de ellas. Es decir, aun aceptando que las entidades locales puedan ser beneficiarias de subvenciones condicionadas, no es evidente que el grado de condicionalidad deba tener siempre la misma intensidad.

En el nivel constitucional, el debate es otro: con independencia de que las entidades locales puedan ser beneficiarias de subvenciones en sentido estricto, es decir, que puedan recibir este tipo de transferencias públicas condicionadas procedentes de otras Administraciones, se plantea la pregunta de si las entidades locales tienen derecho a recibir esos mismos importes, pero de manera incondicionada. Esto es, si las entidades locales pueden exigir, sobre la base de su autonomía financiera y, en última instancia, de su autonomía institucional constitucionalmente garantizada, que las cantidades que perciben vinculadas a un fin fijado por la Administración concedente les sean entregadas de manera incondicionada.

Como se observa, el primer debate se mueve estrictamente en el ámbito del derecho administrativo, mientras que el segundo debate es, más bien, propio del derecho constitucional. Sin embargo, ambos se encuentran estrechamente relacionados o, si se prefiere, vale decir que cada uno de ellos se ocupa del problema de la condicionalidad de las subvenciones otorgadas a las Administraciones locales desde una perspectiva distinta. Ello obliga a tratarlos conjuntamente a fin de obtener una visión integral de las subvenciones condicionadas otorgadas a las Administraciones locales.

Atendiendo a esta situación, el presente trabajo se ocupará de analizar en primer lugar, de maneja sucinta y desde el plano constitucional, si las Administraciones locales pueden aspirar, de conformidad con las normas constitucionales que configuran nuestra organización territorial, a que algunas de las transferencias públicas dispuestas como subvenciones condicionadas deban ser transformadas en transferencias no condicionadas o si pueden, al menos, participar en la determinación del destino al que se encuentren afectas. En segundo lugar, y de manera más detenida, el trabajo examinará el nivel de condicionalidad que puede existir en las subvenciones en sentido estricto otorgadas a las entidades locales, qué tipo de obligaciones permite

la Ley General de Subvenciones que sean impuestas a las Administraciones locales en cuanto que beneficiarias de subvenciones, y cuáles son los posibles límites que encuentran las Administraciones concedentes al configurar estas relaciones jurídicas subvencionales y al arrogarse poderes de control e inspección sobre aquellas.

3

El problema de las subvenciones condicionadas a las entidades locales desde la perspectiva del derecho constitucional. Remisión

La admisibilidad de las subvenciones condicionadas otorgadas a las Administraciones locales, atendiendo a la posición constitucional de estas últimas, ha sido objeto de una constante preocupación por parte de la doctrina científica¹⁰. Este amplio tratamiento, junto a la existencia de otros trabajos en esta misma publicación que también inciden en esta materia, nos excusan de abordarla ahora en detalle. Baste dejar constancia de la tensión existente entre una doctrina constitucional muy permisiva con las subvenciones condicionadas (entre otras, STC 104/2000, de 13 de abril) y la necesidad de aportar una dotación suficiente de ingresos incondicionados como garantía de la autonomía local consagrada en la propia Constitución y en el artículo 9.7 de la Carta Europea de Autonomía Local.

En efecto, la autonomía financiera de los entes locales implica tanto gozar de suficiencia financiera, es decir, contar con los recursos financieros necesarios para el ejercicio de sus competencias, como gozar de potestades de ordenación y gestión en materia tributaria y presupuestaria, esto es, poder disponer de estos recursos financieros (suficientes) del modo que estimen más oportuno, dentro de lo que el ordenamiento les permite. Dado que no se trata de exigencias absolutas, cabe que la entidad local no goce de potestad plena para decidir cómo gastar una parte de su presupuesto, sino que este pueda venir determinado por otra Administración. En concreto, por aquella que financie esa parte de su presupuesto, que es cabalmente lo que ocurre cuando se conceden subvenciones condicionadas. ¿Cuándo resulta esto admisible?

Las propuestas más interesantes que se han lanzado para intentar dar respuesta a este interrogante abogan por establecer límites por razón de la materia. De esta forma, se afirma que “no son legalmente admisi-

¹⁰. Entre otras obras de referencia cabe señalar, por su carácter monográfico, Medina Guerrero (2004); Fernández Farreres (2009); Sesma Sánchez (2017).

bles” las subvenciones condicionadas referidas a servicios y actividades propios de las competencias asignadas a las entidades locales, recogidas en el artículo 25 LRBRL, mientras que sí lo serían en el ámbito de las competencias delegadas y en el ámbito de lo que tradicionalmente se denominaban “competencias impropias”¹¹.

Se trata de un planteamiento acertado, en términos generales, aunque debe convenirse en la necesidad de matizarlo en ciertas circunstancias. En particular, porque parece partir de la idea de que la iniciativa de establecer las subvenciones partirá de la Administración concedente, a través de unas bases reguladoras y la correspondiente convocatoria. Y, ciertamente, esta ordenación de arriba a abajo constituirá el esquema habitual y el que, sin lugar a dudas, privilegia la Ley General de Subvenciones. Sin embargo, nada obsta a que la iniciativa parta de la entidad local, siguiendo un esquema inverso de abajo a arriba, y que sea esta la que solicite a la Administración concedente su apoyo financiero para alcanzar un objetivo, proyecto o actividad en cualquiera de los ámbitos donde goce de competencias propias, pero que no pueda alcanzar con sus solas fuerzas. Ello no solo no sería contrario a derecho, sino que podría encontrar los cauces adecuados en el artículo 22.2 LGS para la concesión directa de subvenciones¹².

Por motivos distintos, un planteamiento excesivamente rígido basado únicamente en una ordenación por materias podría generar también dificultades en el caso de financiación procedente de la Unión Europea, cuando la regulación europea prevea que el Estado miembro deba distribuir los fondos mediante sistemas de concurrencia competitiva¹³. Pero la posible existencia de estas u otras excepciones no contradice la vigencia de la regla enunciada con carácter más o menos general¹⁴.

Junto a ello, deben también rechazarse las subvenciones recurrentes. En efecto, la existencia de subvenciones que se conceden anualmen-

11. Sesma Sánchez (2017: 59-61).

12. En relación con la construcción de las subvenciones “de abajo a arriba” y su incidencia en el procedimiento de concesión de subvenciones frente al que reacciona la LGS, Bueno Armijo (2017: 272-277).

13. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución de 17 de octubre de 2023, de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se aprueba la primera convocatoria para la selección de proyectos de formación para el empleo promovidos por entidades locales, para su financiación mediante el Programa de Empleo, Educación, Formación y Economía Social, del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), del periodo de programación 2021– 2027 (Código BDNS: 721850).

14. En este sentido, aunque exigiendo que estas excepciones vengan establecidas en norma con rango de ley, Fernández Farreres (2009: 35), quien sostiene que, “ante situaciones excepcionales, también pudieran adoptarse medidas de excepción, aunque siempre con la oportuna intervención del legislador”.

te a los mismos sujetos y con el mismo objeto es un claro indicio de la existencia de una anomalía y de que tales subvenciones constituyen, *de facto*, una forma normal de financiación de sus beneficiarios. Esta situación puede ser objeto de varias críticas.

Desde el punto de vista de la normatividad propia de la subvención, una situación como la descrita resulta incompatible con su concepción y diseño. Las subvenciones no están pensadas para concederse de manera regular como forma de financiación del mismo beneficiario, sino como una forma de intervención que guíe su actividad para la satisfacción de intereses generales que deben ser alcanzados. Solo desde esta perspectiva puede tener sentido la previsión, contenida en el artículo 8.1 LGS, de que el establecimiento de subvenciones deba ir precedido de la adopción de un plan estratégico de subvenciones en el que se concreten no solo los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, sino también “el plazo necesario para su consecución”.

Y, por cuanto al tema de este trabajo afecta, resulta aún más importante destacar cómo la existencia de subvenciones recurrentes enmascara formas anómalas de financiación de servicios públicos que, por definición, deberían ser objeto de financiación incondicionada. Paradigmática a este respecto resulta la previsión contenida en la disposición adicional quinta TRLHL, en la que se regulan las “subvenciones a las entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano”, y conforme a la cual se prevé que los presupuestos generales del Estado de cada año incluyan crédito en favor de aquellas entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano, es decir, la prestación de un servicio público. Junto con esta previsión, el precepto establece que la distribución del crédito podrá efectuarse a través de tres fórmulas: “establecimiento de contratos-programa”; “subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de infraestructura de transporte”; o “subvenciones finalistas para el sostenimiento del servicio”. Este tercer supuesto resulta, sencillamente, inadmisibile. El reconocimiento por parte del legislador de que la normal prestación del servicio requiere de financiación adicional no puede justificar en modo alguno la concesión de subvenciones, sino que debe conllevar, necesariamente, la transferencia de cantidades económicas suficientes e incondicionadas¹⁵.

15. Una situación prácticamente idéntica puede encontrarse en el artículo 153.1.b) TRLHL en relación con las áreas metropolitanas, para las que se prevé, como recurso económico ordinario: “Las subvenciones de carácter finalista que se podrán fijar en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las áreas metropolitanas”.

4

La admisión de las subvenciones condicionadas a las entidades locales desde la perspectiva del derecho administrativo, y la existencia de distintos tipos de condicionalidad

No existe duda acerca de que las entidades locales (como cualquier otra Administración pública, en realidad) pueden ser beneficiarias de subvenciones condicionadas en sentido estricto, esto es, de las aportaciones dinerarias descritas en el artículo 2.1 LGS. Así se deduce con claridad de este y otros preceptos¹⁶, y así lo han entendido pacíficamente la doctrina¹⁷ y la jurisprudencia. En relación con esta última, una nutrida línea de resoluciones afirma que “la subvención se configura tradicionalmente en nuestro Derecho público como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente”¹⁸.

En efecto, cualquier actuación de las Administraciones públicas, por mandato constitucional, debe ir dirigida a satisfacer intereses generales (artículo 103.1 CE). Ahora bien, que una Administración pública haya recibido el encargo de satisfacer ciertos intereses generales no significa que sea la única que pueda hacerlo. Por el contrario, es posible que otras Administraciones públicas hayan recibido un encargo parcialmente coincidente (y, lo que es más interesante, es igualmente posible que sujetos privados, actuando en su propio interés, puedan también satisfacer esos intereses generales). Este planteamiento teórico es, precisamente, el que sirve de apoyo a la institución de la subvención: la Administración concedente de la subvención reconoce que otros sujetos (ya sean públicos o privados) pueden contribuir a la satisfacción de los intereses generales que le han sido encomendados.

Nada obsta, por tanto, a que las Administraciones locales puedan ser beneficiarias de subvenciones concedidas por otras Administraciones. Cuestión distinta es que las bases reguladoras de una concreta subvención puedan excluir a las entidades locales de entre sus potenciales beneficiarios. Y, a

16. El artículo 2.1 LGS indica expresamente que la disposición dineraria en que consiste la subvención puede realizarse “a favor de personas públicas o privadas”; los artículos 11.2 y 11.3 LGS permiten que puedan acceder a la consideración de beneficiario las agrupaciones de personas “públicas o privadas”; el artículo 53.a) LGS, en fin, señala entre los posibles responsables de las infracciones en materia de subvenciones a “las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas”, que sean beneficiarias de subvenciones.

17. Sin ningún ánimo exhaustivo, y entre otros muchos: Fernández Farreres (2005: 31-35); Pascual García (2016: 119); Collado Beneyto (2009: 298); o, más recientemente, Sesma Sánchez (2017: 52).

18. Entre otras muchas, STS 505/2021, de 14 de abril (ECLI:ES:TS:2021:1387); cursiva añadida.

la inversa, existen también subvenciones cuyas bases reguladoras restringen sus posibles beneficiarios a las entidades locales¹⁹.

Esta última situación, que es la que más nos interesa a los efectos de este trabajo, se produce con normalidad en el giro administrativo, pero, por su propia naturaleza, no puede analizarse únicamente como una actividad administrativa de fomento más, sino también como una modalidad muy especial de relaciones interadministrativas, con importantes repercusiones financieras. La existencia de subvenciones en sentido estricto reservadas a Administraciones locales es algo tan habitual que, de hecho, “las subvenciones” se enumeran, con dudoso y muy discutido acierto, como uno más de los recursos financieros ordinarios de las entidades locales incluidos en el artículo 2.1.d) TRLHL, lo que no deja de constituir una anomalía²⁰.

Como hemos adelantado, esta situación puede resultar cuestionable desde el punto de vista del derecho constitucional, por cuanto el carácter condicionado de las subvenciones en sentido estricto conlleva la existencia de importantes límites a la autonomía de los entes locales. Pero, para abordar adecuadamente dicho análisis, resulta necesario entender qué significa realmente la condicionalidad de las subvenciones en sentido estricto. Es decir, en qué consisten y cuál es el alcance de los límites y controles que las Administraciones concedentes pueden imponer a las entidades locales receptoras de subvenciones en sentido estricto. En efecto, la condicionalidad de las subvenciones puede adoptar formas más variadas de lo que un acercamiento superficial puede hacer creer, lo que tiene importantes consecuencias sobre la relación jurídica subvencional que se establece entre Administración concedente y entidades locales beneficiarias.

En este sentido, importa señalar que la condicionalidad puede referirse hasta a tres cuestiones distintas: en primer lugar, a la actividad cuya realización fundamenta el otorgamiento de la subvención; en segundo lugar, al modo en que debe realizarse la actividad cuya realización fundamenta el otorgamiento de la subvención, incluyendo tanto exigencias materiales

¹⁹. Solo por indicar algunos ejemplos recientes y un tanto pintorescos, procedentes de la Administración General del Estado, *vid.* Orden de 24 de marzo de 2023 por la que se convocan subvenciones destinadas a entidades locales adscritas a los Planes de Emergencia Nuclear (código BDNS: 684238) y Orden DSA/1352/2022, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas (código BDNS: 696605).

²⁰. Así lo viene denunciando la doctrina desde hace tiempo, calificando abiertamente de “desatino” la inclusión de las subvenciones en sentido estricto dentro de los ingresos ordinarios y permanentes de las haciendas locales: Fernández Farreres (2009: 31), y ya antes, con especial detenimiento, Sesma Sánchez (1998: 199-200). Más recientemente, Trigueros Martín (2014).

como formales; y, en tercer lugar, a otras obligaciones, sin relación con la actividad que justifica la entrega de la subvención, pero cuyo cumplimiento se exige también como requisito para su percepción.

Estas tres dimensiones o momentos de la condicionalidad de las subvenciones son aplicables a cualquier beneficiario y, por tanto, también a las Administraciones locales cuando ellas lo son. Ello se debe a un dato, aparentemente anecdótico y que se da por descontado, pero que no lo es: la plena aplicación del régimen jurídico de las subvenciones establecido en la LGS a las transferencias financieras condicionadas realizadas en favor de las entidades locales, lo que, en realidad, es una simple decisión política del legislador que podría cambiar en cualquier momento. Es decir, nada obliga a que los niveles de condicionalidad propios de las subvenciones reguladas en la LGS se apliquen a las Administraciones locales beneficiarias exactamente igual que a los beneficiarios privados de subvenciones, más allá de que así lo ha decidido la propia LGS. De hecho, la propia LGS contiene alguna excepción a esta previsión, apuntando a un camino que, tal vez, el legislador debería explorar más en profundidad, de modo que las subvenciones condicionadas otorgadas a las Administraciones locales pudieran contar con una regulación propia y no necesariamente coincidente con la regulación general²¹.

4.1

La condicionalidad respecto a la actividad (o actividades) cuya realización fundamenta el otorgamiento de la subvención

En primer lugar, y como sabemos, toda subvención concedida a una entidad local conlleva necesariamente, por parte de esta, como por parte de cualquier beneficiario, el “cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia

21. Conviene recordar que el artículo 2.2 LGS ya prevé un caso de aportaciones dinerarias realizadas entre Administraciones que, a pesar de tener carácter condicionado por “destinarse a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas [la Administración beneficiaria]”, no queda sometido a la LGS: el de aquellas aportaciones que cada Administración otorgue a sus agentes, siempre que lo haga mediante concesión directa y no en concurrencia competitiva. Asimismo, la disposición adicional octava LGS y el artículo 2.5 RGS permiten que las normas reguladoras de las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, así como las normas reguladoras de las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal, prevalezcan sobre la LGS y el RGS, que únicamente les resultarán de aplicación de manera supletoria.

de una situación” [artículo 2.1.b) LGS]. Lo que importa destacar ahora es que ese objetivo, proyecto, actividad, comportamiento singular o situación no son decididos por la Administración local beneficiaria de la subvención, sino por la Administración concedente.

Como mucho y a lo sumo, la Administración local beneficiaria podrá proponer a la Administración concedente cuáles podrían ser tales objetivo, proyecto, actividad, comportamiento singular o situación que permitan la entrega de la subvención. Pero la decisión última, en todo caso, procederá de la Administración concedente. Es decir, las entidades locales beneficiarias de subvenciones en sentido estricto no tendrán la capacidad de decidir el destino que darán a las cantidades percibidas²². Esa decisión corresponde a la Administración pública concedente, quien podrá hacerla efectiva, al menos, de tres formas y en tres momentos distintos según las circunstancias de cada subvención: en primer lugar, denegando su concesión; en segundo lugar, declarando la pérdida del derecho al cobro; en tercer lugar, acordando el reintegro del dinero entregado.

La primera posibilidad, la denegación de la subvención, tendrá lugar cuando el objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular deban encontrarse “ya realizados” en el momento de decidir sobre el otorgamiento de la subvención. Como ha señalado la doctrina desde antiguo y como también acepta el artículo 2.1.b) LGS, las subvenciones en sentido estricto pueden adoptar la forma de subvenciones *ex ante* o de subvenciones *ex post*, atendiendo al momento en que deba realizarse el objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular²³. En el caso de subvenciones *ex ante*, la concesión de la subvención (aunque no el pago) se produce antes de la realización del objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular. En el caso de subvenciones *ex post*, por el contrario, la concesión y el reconocimiento del derecho al pago se producen simultáneamente y tienen lugar después de que dicha realización se haya producido. En este último caso, por tanto, la realización del objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular se configura como requisito, como presupuesto jurídico para la

22. Así lo denuncia, por ejemplo, refiriéndose en concreto a la situación andaluza, Navarro Rodríguez (2023: 117-118).

23. Desde una perspectiva sistemática de la dogmática del derecho administrativo, las subvenciones *ex ante* se ubicarían en la categoría de “ayudas”, mientras que las subvenciones *ex post* se corresponderían con la categoría de “recompensas”, lo que determina importantes diferencias en sus respectivos regímenes jurídicos, como tempranamente detectó Martínez López-Muñiz (1989). Ampliamente, sobre la distinción entre subvenciones *ex ante* y subvenciones *ex post* (también conocidas como “primas”) en la LGS, y sus consecuencias, Bueno Armijo (2011: 73-79). Un análisis de la distinción teórica entre ambas figuras antes de la aprobación de la LGS, pero con apreciaciones aún vigentes, en Fernández Farreres (1983: 269-279).

adopción del acto administrativo de concesión de la subvención²⁴, de ahí que la Administración concedente pueda denegarla en caso de que no se acredite su concurrencia²⁵.

En segundo lugar, en las subvenciones *ex ante*, es decir, aquellas que se conceden antes de la realización del objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular, la Administración puede negarse a abonar la cantidad comprometida, declarando la pérdida del derecho al cobro, en caso de “incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención” [artículo 34.3.2.º en relación con el artículo 37.1.b) LGS, y artículo 89 RGS]. De este modo, incluso después de haber concedido una subvención a una Administración local, la Administración concedente podrá negarse a pagarla si considera que aquella no ha cumplido, total o parcialmente, las actividades que fundamentaron su otorgamiento²⁶.

Es importante subrayar que, como hemos indicado, el incumplimiento puede ser total o parcial. Y, en este último caso, no son infrecuentes los supuestos en que ese incumplimiento parcial es el resultado de modificaciones decididas unilateralmente por la entidad local perceptora de la subvención sobre el proyecto inicialmente aprobado. En estos casos, la pérdida del derecho al cobro podrá ser parcial, aunque, atendiendo al grado de incumplimiento respecto al proyecto inicial, podría alcanzar la totalidad de la cantidad comprometida²⁷.

Finalmente, también en el caso de las subvenciones *ex ante*, en el caso de que la Administración concedente hubiera adelantado el pago antes de la realización del objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular, y que estos finalmente no se hubieran producido, podrá exigir el reintegro de las cantidades percibidas más los intereses de demora generados desde

24. Pascual García (2007: 91).

25. Y de ahí también que, en caso de que se hubiera concedido (e incluso abonado) la subvención sin reunir tales requisitos, la forma normal de recuperar las subvenciones indebidamente pagadas sea acudiendo a la vía de la revisión de oficio prevista en el artículo 36 LGS (sin perjuicio de la cláusula de preferencia del reintegro establecida en el artículo 36.5 LGS cuando concurra alguna de las causas del artículo 37.1 LGS). Becerra Gómez (2018: 119-122).

26. En relación con la pérdida del derecho al cobro y la necesidad de tramitar un procedimiento con todas las garantías, no previsto en la LGS, aunque sí en el artículo 89.2 RGS, Rebollo Puig (2005a: 408-409).

27. Ejemplo de la primera situación sería el supuesto enjuiciado en la STS 1353/2018, de 23 de julio (ECLI:ES:TS:2018:3010), en relación con la pérdida del derecho al cobro acordada por la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto a una parte de la subvención concedida al Ayuntamiento de Puertollano para la realización de obras de mejora de la accesibilidad de los barrios de “El Carmen y las Mercedes”. En el caso, se produjo una modificación del proyecto original, aprobada unilateralmente por el Ayuntamiento de Puertollano sin comunicarlo a la Administración concedente, lo que determinó que esta se limitara a abonar las cantidades correspondientes a las obras ejecutadas con arreglo al proyecto original, pero no las demás.

el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, calculados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 LGS.

4.2

La condicionalidad respecto a cómo debe realizarse la actividad cuya realización fundamenta la subvención: exigencias formales y materiales

La condicionalidad de las subvenciones percibidas por las entidades locales puede ir también referida al modo concreto en que debe producirse la realización del objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular que justifica la entrega de la subvención. Se trata de verdaderas obligaciones asumidas por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones, que pueden contemplarse como accesorias de la obligación principal (el qué) y que se refieren fundamentalmente a la forma en que esta debe ser realizada (el cómo). Es decir, la Administración concedente no solo decide qué es lo que deben hacer las entidades locales receptoras de la subvención, sino que también determina la forma en que deben hacerlo. No se trata de una cuestión menor, sino que forma parte de la propia definición de la subvención. El tan repetido artículo 2.1.b) LGS, no solo indica que la entrega de la disposición dineraria en que esta consiste está “sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación”, sino que añade inmediatamente a continuación: “debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido”.

En efecto, muchas de estas obligaciones accesorias tienen carácter meramente formal. Entre ellas deben incluirse, por ejemplo, la obligación de justificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad que determina la concesión de la subvención [artículo 14.1.b) LGS] o la obligación de conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control [artículo 14.1.g) LGS]²⁸.

28. La obligación de justificar a que se refiere el artículo 14.1.b) LGS debe cumplirse, además, dentro del plazo dado para ello, de modo que una justificación efectiva, pero extemporánea por tardía, también puede dar lugar a la pérdida del derecho al cobro de la subvención. Y ello, a pesar de que la actividad material se haya realizado íntegramente. En este sentido, la STS 775/2017, de 8 de mayo (ECLI:ES:TS:2017:1870), confirma la declaración de pérdida del derecho al cobro acordada por la Consejería de Hacienda y Sector Público del Gobierno del Principado

Otras muchas de estas obligaciones accesorias, en cambio, tienen un contenido material, pudiendo distinguirse entre aquellas que inciden directamente en la forma de realizar el objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular, y aquellas otras que, más bien, imponen nuevas obligaciones conexas con las anteriores. Entre las primeras podría señalarse, por ejemplo, la obligación de solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores cuando la ejecución de la actividad requiera la realización de obras, la prestación de servicios o la entrega de bienes, y el gasto subvencionable supere las cuantías previstas para el contrato menor (artículo 31.3 LGS)²⁹. O la obligación de que la realización de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención se produzca dentro del plazo de tiempo marcado para ello, de modo que su realización extemporánea equivalga a un incumplimiento total³⁰. Entre las segundas cabría señalar la obligación de comunicar al órgano concedente la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas [artículo 14.1.d) LGS], o la obligación de adoptar las medidas de difusión reguladas en el artículo 18.4 LGS [artículo 14.1.h) LGS].

También aquí podemos encontrar las tres formas de control antes expuestas, de manera que la Administración concedente podría, según el momento en que nos encontremos y el tipo de subvención de que se trate, denegar la concesión de la subvención, declarar la pérdida del derecho al cobro³¹ o acordar el reintegro de las cantidades adelantadas. De hecho, el

de Asturias en relación con una subvención de 6 000 000 de euros concedida al Ayuntamiento de Langreo, por presentar la justificación de la inversión realizada (compra de terrenos y redacción del proyecto para rehabilitación de "Talleres el Conde", para uso ferial, cultural y comercial) casi tres años después del plazo otorgado para ello.

29. Confirma la plena exigibilidad de esta obligación, aunque no resultara aplicable al caso enjuiciado, la STS 3719/2021, de 4 de octubre (ECLI:ES:TS:2021:3719), relativa a una subvención concedida por la Secretaría General de Medioambiente y Cambio Climático de la Junta de Andalucía al Ayuntamiento de Tomares (Sevilla) para una obra consistente en el "ajardinamiento sostenible en la calle Triana".

30. La STS 989/2018, de 12 de junio (ECLI:ES:TS:2018:2223), lo confirmó así en relación con la resolución de la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, por la que se acordó el reintegro de una subvención concedida al Ayuntamiento de Zújar (Jaén) para la ejecución de un proyecto turístico (construcción de un balneario), que culminó después de la fecha máxima concedida para ello. En esta decisión, aparentemente muy severa, el Tribunal tomó muy en cuenta el hecho de que la Administración concedente otorgara una prórroga de algo más de cinco años respecto a la fecha inicial que tampoco fue respetada. La STS 2546/2015, de 3 de junio (ECLI:ES:TS:2015:2546), también confirma el reintegro de la subvención concedida por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al Ayuntamiento de Marchena (Sevilla) por un cumplimiento íntegro, aunque extemporáneo, de la actividad subvencionada (Proyecto de Modernización Administrativa Local en la anualidad 2008, denominado "Marchena Ciudad Excelente", fase 2.^a).

31. Así ocurrió, por ejemplo, en el asunto resuelto por la STS 408/2016, de 8 de febrero (ECLI:ES:TS:2016:408), en que el Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón dictó orden declarando la pérdida del derecho al cobro de una subvención concedida al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), no porque no hubiera realizado la acti-

artículo 37.1.f) LGS configura, como causa de reintegro autónoma, el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración concedente a los beneficiarios, así como de los compromisos asumidos por estos, “siempre que afecten o se refieran *al modo* en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención”, en directa conexión con el artículo 2.1.b) LGS, *in fine*, antes transcrito.

4.3

La condicionalidad respecto al cumplimiento de otras obligaciones (nuevas o preexistentes) sin relación directa con la actividad cuya realización fundamenta la entrega de la subvención

Finalmente, la tercera modalidad que puede adoptar la injerencia de la Administración concedente en la actuación de la entidad local beneficiaria de la subvención puede producirse respecto a otras obligaciones que no guardan relación directa con los objetivos, la actividad, el proyecto o el comportamiento que fundamentan su concesión, ni con el modo de realizarlos. En efecto, la Administración concedente puede aprovechar el otorgamiento de subvenciones para exigir el cumplimiento de obligaciones que no son las que justifican su concesión y que poco o nada tienen que ver con aquellas, lo que puede producirse bajo dos modalidades:

- en ocasiones, la Administración instrumentaliza las subvenciones para exigir el cumplimiento de obligaciones que ya habían sido impuestas previamente por el ordenamiento a los beneficiarios de la subvención, y que les resultaban exigibles con independencia de que recibieran o no subvención de ningún tipo;
- en otros casos, la Administración concedente impone a las Administraciones locales beneficiarias de la subvención obligaciones nuevas, a las que no estaban sujetas y que, a pesar de no guardar relación con el objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular que fundamentan el otorgamiento de la subvención o con el modo de realizarlos, se incluyen también en la relación jurídica subvencional como un elemento más de la misma.

vidad comprometida y que justificaba la concesión de la subvención, cosa que no se discutía, sino porque presentó la documentación justificativa de su realización el 30 de diciembre, cuando las normas reguladoras de la subvención fijaban como plazo máximo el 30 de noviembre.

Aunque la doctrina apenas ha llamado la atención sobre esta manifestación de la condicionalidad de las subvenciones, no se trata de situaciones tan anómalas como pudiera parecer³². Por el contrario, resulta posible encontrar ejemplos de ellas en la propia normativa general de subvenciones. Sin embargo, en algunos supuestos generan importantes dudas y, en determinados casos, deben reputarse contrarias a derecho.

En primer lugar y como hemos adelantado, condicionar la posibilidad de convertirse en beneficiario de subvenciones (o condicionar el derecho a cobrarlas) al cumplimiento de ciertas obligaciones que ya vienen impuestas por el ordenamiento, pero que poco o nada tienen que ver con el objeto de la subvención, es una opción consagrada por el propio legislador básico en la LGS. Por ejemplo, los artículos 13.2.e) y 13.2.g) LGS establecen que no podrán obtener la condición de beneficiario aquellos solicitantes que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social, o aquellos que no se hallen al corriente del pago de obligaciones por reintegro³³. Nada tienen que ver con las subvenciones estas obligaciones, que vienen impuestas por el ordenamiento con carácter general y cuyo cumplimiento es absolutamente independiente de que su titular sea o no beneficiario de subvenciones. En efecto, las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o las obligaciones de pagar los reintegros que se hayan acordado en relación con subvenciones anteriores, nada tienen que ver con la percepción de eventuales subvenciones futuras. Sin embargo, el legislador básico consideró oportuno, como forma de incentivar su observancia, configurarlas como requisitos de cumplimiento obligatorio para todo aquel que deseara beneficiarse del apoyo público que supone la percepción de una subvención.

Es cierto, tal y como la doctrina ha razonado en ocasiones, que podría resultar un tanto paradójico que una Administración pública entregue dinero público (es decir, de toda la colectividad) a un beneficiario que, al mismo tiempo, le debe dinero a ella (es decir, a toda la colectividad), por lo que sí que cabría detectar una cierta relación, por tenue que pudiera parecer, entre estas obligaciones y la percepción de cualesquiera subvenciones³⁴. Pero

32. Por los motivos que más adelante se expondrán, las principales reflexiones doctrinales sobre la materia deben buscarse en aquellos autores que han indagado sobre la posible naturaleza sancionadora de las decisiones por las que se impone la devolución de la subvención en caso de incumplimiento de estas obligaciones, situación que parece desbordar la figura del reintegro. Recientemente, Rebollo Puig (2021: 75-79).

33. Por su parte, el artículo 34.5 LGS prohíbe que pueda realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o sea deudor por resolución de procedencia de reintegro.

34. El fundamento de esta causa de exclusión, sin embargo, está lejos de resultar evidente. Algunos autores consideran que se trata de una medida de precaución frente a posibles

lo cierto es que la LGS, por un lado, solo se refiere a unas deudas concretas (tributarias, con la Seguridad Social y reintegros de otras subvenciones), y no a cualquier deuda que el beneficiario pudiera tener con la Administración concedente (por ejemplo, el pago de una sanción de multa también pendiente, que, además, podría ser en materia de subvenciones, artículo 59 LGS), y, por otro lado, estas otras deudas generadas por motivos distintos a los contemplados en los artículos 13.2.e) y 13.2.g) LGS podrían ser objeto de compensación con nuevas subvenciones otorgadas por la misma Administración concedente³⁵. Es decir, no existe ninguna vinculación directa entre el cumplimiento de estas obligaciones impuestas por el ordenamiento y la percepción de subvenciones públicas, que podría ser perfectamente posible a pesar de incumplir aquellas. De este modo, la denegación o el reintegro de subvenciones se configuran como un inesperado mecanismo de control o presión para el cumplimiento de otras obligaciones que poco o nada tienen que ver con ella. Cumplimiento, no se olvide, que ya es obligatorio y exigible por otros medios y que, por lo tanto, nada tiene que ver con los fines propios de la actividad de fomento, cuya configuración típica se dirige a convencer a sus destinatarios, mediante la concesión de ventajas, de que adopten comportamientos estrictamente voluntarios y a los que no están obligados, pero con los que se satisface un interés general. Por expresarlo en términos jurídicos estrictos, el cumplimiento de estas obligaciones preexistentes a la subvención puede configurarse como requisito ineludible para percibirla, pero no constituye la causa del desplazamiento patrimonial en que consiste la subvención.

beneficiarios de dudosa solvencia económica o escasa fiabilidad que, precisamente por eso, serían sospechosos de no ser capaces de realizar la actividad a la que se habrían comprometido y que fundamentaría la entrega de la subvención. Es decir, se fundamentarían en "una falta de fiabilidad demostrada por los beneficiarios de las subvenciones en el cumplimiento de los compromisos que viene a suponer la asunción de riesgos de incumplimientos en sucesivos otorgamientos" (Del Barco Fernández-Molina, 2004: 117). Para otros autores, en cambio, nos encontraríamos más bien ante un supuesto de falta de probidad, de contenido más bien moral, que no se vincularía a la idea de una mejor ejecución de la subvención, sino a la de "sancionar" otras obligaciones legales de orden totalmente distinto. Por ejemplo, *vid.* Martínez López-Muñiz (2005: 188, nota 40), que se basa en el análisis realizado sobre una previsión idéntica en la antigua legislación de contratos por Gosálbez Pequeño (2000). Ambas interpretaciones, en cualquier caso, no parecen incompatibles entre sí.

35. Tal posibilidad se encuentra expresamente prevista por el artículo 95 RGS como forma de extinción de las deudas que, por razón de acuerdos de reintegro, tengan con la Administración General del Estado las fundaciones del sector público estatal, los organismos o las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, conformando una solución que podría extenderse a otras Administraciones públicas beneficiarias de subvenciones, como las entidades locales. En términos aún más amplios, el artículo 37 de la reciente Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones del País Vasco, establece que, "en el supuesto de que la persona beneficiaria de una subvención fuera deudora de la Hacienda General del País Vasco, el pago de dicha subvención podrá efectuarse mediante compensación con las deudas contraídas con aquella, en la forma establecida en el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco".

La situación descrita podría significar, por ejemplo, que un ayuntamiento que fuera objeto de una declaración de reintegro en relación con una subvención en materia de medio ambiente, con la que estuviera en desacuerdo y que hubiera impugnado, pudiera verse excluido de la posibilidad de percibir otras subvenciones que nada tuvieran que ver con la anterior (por ejemplo, en materia de igualdad), convocadas por la misma Administración concedente, en tanto no claudicase y aceptase el pago del reintegro exigido por esta.

Por lo demás, esta vertiente de la condicionalidad de las subvenciones al cumplimiento de obligaciones que poco o nada tienen que ver con su objeto no es una rareza del legislador básico, sino que está presente también en otras leyes autonómicas de subvenciones, dando cabida a opciones legislativas muy diversas y que, insistimos, acaban configurando un mecanismo de control o presión adicional sobre sus potenciales beneficiarios que no está previsto como tal por el ordenamiento.

Por ejemplo, el artículo 38.4 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, establece lo siguiente: “La Consejería competente en materia de trabajo y empleo, directamente o en colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ejercerá su labor de vigilancia sobre las empresas con ayudas públicas para verificar la implantación del plan o de las medidas referidas en el artículo 86 de la Ley de Cantabria para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. *Si no se cumpliera, se propondrá la revocación de las ayudas y el reintegro de las mismas*”. De conformidad con este precepto, aquellas empresas (incluyendo empresas públicas municipales) que no cumplan con las medidas de igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres podrán ser objeto de reintegro, aun cuando hayan cumplido cabalmente con el objetivo que motivaba la entrega de la subvención (por ejemplo, comprar nuevo material informático o renovar su maquinaria por otra más eficiente desde el punto de vista energético).

De manera similar, el artículo 125.1.2.º del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, dispone que “procederá el reintegro en el supuesto de incumplimiento de las normas medioambientales al realizar el objeto de la subvención. En este supuesto, la tramitación del expediente de reintegro exigirá previamente que haya recaído resolución administrativa o judicial firme, en la que quede acreditado el incumplimiento por parte del beneficiario de las medidas en materia de protección del medio ambiente a las que viniere obligado”. Ello supondría, por ejemplo, que un ayuntamiento que hubiera percibido una subvención para la realización de unas obras de peatonalización y ajardinamiento, y que hubiera cumplido escrupulosamen-

te con todas las exigencias indicadas en las bases reguladoras, el proyecto y la resolución de concesión, podría ser objeto de una declaración de pérdida del derecho al cobro o de una resolución de reintegro si, por ejemplo, al realizar dichas obras hubiera realizado ciertos vertidos de escombros en lugar prohibido y así hubiera quedado declarado por la Administración competente (que podría coincidir, o no, con la Administración concedente de la subvención, con lo que esta acabaría ejerciendo un cierto control, siquiera indirecto, sobre la observancia de obligaciones cuyo control no le corresponde).

En otras ocasiones, sin embargo, lo que encontramos son obligaciones que no estaban previstas de antemano en el ordenamiento y a las que, por consiguiente, no se encontraba sujeto el beneficiario, pero cuyo cumplimiento, sin embargo, se le obliga a aceptar como requisito para recibir la subvención, aunque, en rigor, tampoco tengan relación directa alguna con ella. En consecuencia, si el beneficiario realiza la actividad para la que se entrega la subvención y que justifica el desplazamiento patrimonial [quedando satisfecho, por tanto, el interés jurídico perseguido por la Administración concedente y por la propia subvención, ex artículo 2.1.c) LGS], pero incumple alguna de estas obligaciones que se le ha forzado a asumir, podrán ser también objeto de reintegro las cantidades percibidas.

Nuevamente, encontramos un ejemplo de este tipo de obligaciones en la propia normativa estatal. En concreto, en los artículos 34.a) y 34.b) LGS. El primero de estos preceptos dispone que “en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables [...] las bases reguladoras fijarán el periodo durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no podrá ser inferior a cinco años en caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes”. Por su parte, el artículo 34.b) LGS establece que “el incumplimiento de la obligación de destino referida en el párrafo anterior, que se producirá en todo caso con la enajenación o el gravamen del bien, será causa de reintegro”. Este incumplimiento no supone la inobservancia de la obligación principal asumida por el beneficiario y a la que se encontraba afecta la subvención. En efecto, de la dicción del propio artículo se deduce que dicha obligación principal será la “adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables”. El incumplimiento afecta, en realidad, a un deber adicional que, eventualmente, puede acompañar a la obligación principal³⁶. Como resulta evidente, la

³⁶. De manera discutible, y en sentido contrario, Pascual García (2016: 318) afirma que la vulneración de este deber de mantenimiento sí supone la inobservancia de la obligación principal que justifica el desplazamiento patrimonial.

subvención eventualmente otorgada a un ayuntamiento para rehabilitar un bien inmueble no se concede para que lo mantenga dentro de su propiedad durante un plazo mínimo de cinco años, sino, justamente, para rehabilitarlo. Esta obligación temporal, por tanto, no es la causa del desplazamiento patrimonial. Y, sin embargo, su incumplimiento dará lugar a la devolución de las cantidades percibidas³⁷.

4.4

Límites a la imposición de obligaciones sin relación directa con la actividad que fundamenta la entrega de la subvención

¿Existen límites a esta tercera manifestación de condicionalidad de las subvenciones que acabamos de exponer? ¿Puede la Administración concedente de la subvención otorgada a un ente local causalizar cualquier obligación, prevista o no de antemano por el ordenamiento y aunque esta no guarde relación con la actividad cuya realización justifica el desplazamiento patrimonial en que consiste la subvención, de modo que su incumplimiento pueda conllevar la denegación de la subvención, su reintegro o la declaración de pérdida del derecho al cobro para la Administración local beneficiaria? La respuesta pasa, necesariamente, por afirmar la existencia de límites a este tipo de prácticas. Sin embargo, el fundamento y el tipo de límites podrían variar para cada uno de los dos tipos de obligaciones que hemos analizado.

4.4.1

Límites frente a la exigencia del cumplimiento genérico de la legalidad como parte de las obligaciones asumidas con la entrega de la subvención

El contenido necesariamente favorable de la actividad administrativa de fomento, en la que convencionalmente se encuadran las subvenciones, así como el hecho de que participar en ellas sea siempre una decisión voluntaria, han dado lugar a que tradicionalmente se las haya rodeado de un engañoso “halo de bondad” que ha impedido detectar algunos de los peligros

³⁷. Previsiones de la misma naturaleza pueden encontrarse en otras leyes autonómicas de subvenciones. Así, puede dar también lugar al reintegro de las subvenciones (aun habiendo cumplido escrupulosamente la actividad que justifica el desplazamiento patrimonial) la deslocalización de la actividad empresarial del territorio de la Comunidad Autónoma [artículos 36.1.i) y 51 Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones del País Vasco].

que entraña su utilización por parte de la Administración pública³⁸. Tal vez por ello no se ha reparado lo suficiente ni se ha reaccionado contra aquellas Administraciones concedentes de subvenciones que se han arrogado la potestad de controlar la legalidad de la actuación de las Administraciones locales beneficiarias respecto a obligaciones generales impuestas por normas ajenas, en principio, a la subvención. En efecto, existen supuestos en los que las Administraciones concedentes de subvenciones a las entidades locales utilizan tales subvenciones para arrogarse poderes de control sobre la actuación de entidades locales no previstos en el ordenamiento, sin que exista una respuesta clara en la normativa reguladora que permita afirmar la legalidad o ilegalidad de tales conductas.

Frente a ello, la capital STS 1201/2021, de 4 de octubre, ponente OLEA Godoy (ECLI:ES:TS:2021:3719), se ha pronunciado en términos especialmente rotundos y ha afirmado que la Administración concedente (en el caso enjuiciado, una Administración autonómica) “carece de potestad para ese pretendido control de la legalidad de las actuaciones municipales [...] [Pues] se verían con ello afectados los principios constitucionales y estatutarios que regulan las relaciones entre ambas Administraciones públicas, que no parece necesario recordar”. Por su novedad y claridad, merece la pena detenerse brevemente en esta resolución³⁹.

38. El hecho de que estas medidas impliquen, en todo caso, la concesión de ventajas determina que las subvenciones no terminen de encajar en el binomio libertad-autoridad, por lo que no siempre se percibe la urgencia y necesidad de someter la actuación administrativa en este ámbito a los límites y reglas del derecho que, sin embargo, sí se estiman imprescindibles en relación con otras actividades administrativas. Junto a ello, no cabe negar un cierto interés de la Administración en mantener parcelas de discrecionalidad (Sesma Sánchez, 1998: 74-75). Ampliamente, sobre esta situación y los riesgos que entraña, Bueno Armijo (2017: 271-273). Tempranamente, Fernández Farreres (1983: 27 y ss.) daba cuenta del abandono histórico de la figura por parte de la doctrina, el legislador y la jurisprudencia, debido al “carácter voluntario y no imperativo” y a la “naturaleza graciable” con que se presentaban las subvenciones, y de cómo esa situación había dado lugar a que se descuidaran en este ámbito garantías básicas para los ciudadanos, como el sometimiento de la actividad de la Administración al principio de legalidad o al control judicial. Treinta años después, y a pesar de la aprobación de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, volvía a denunciar la misma situación de abandono en Fernández Farreres (2012: 30-33). En esta misma línea se situaban igualmente las advertencias sobre la conveniencia de extender a las subvenciones principios constitucionales básicos, como el de igualdad, ofrecidas también tempranamente por Martínez López-Muñiz (1990) o Albiñana García-Quintana (1984: 206).

39. A fuer de exactos, debe aclararse que a este pronunciamiento de nuestro alto tribunal habían precedido otras sentencias de tribunales inferiores que ya habían alcanzado la misma conclusión; destacadamente, la STSJ de Andalucía/Málaga 2469/2016, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TSJAND:2016:15882), a la que volveremos más adelante. Con posterioridad a ella, ha aplicado esta misma doctrina la STSJ de Murcia 542/2022, de 1 de diciembre (ECLI:ES:TSJMU:2022:2336), en relación con una subvención concedida por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a favor del Ayuntamiento de Ceutí, para la ejecución de una zona infantil en un parque público de dicho municipio y respecto a la que se acordó el reintegro por cuanto, a pesar de haberse ejecutado la obra en los estrictos términos acordados por la resolución de concesión, el informe

En el origen del asunto se encuentra el otorgamiento de una subvención de 58 999,63 €, concedida por la Junta de Andalucía, mediante resolución de 26 de mayo de 2011 de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al Ayuntamiento de Tomares (Sevilla), para acometer una actuación de “Ajardinamiento sostenible en la calle Triana”. Se trataba de una subvención administrativa en sentido estricto, encuadrada en el artículo 2.1 LGS y plenamente sometida a la LGS y a su normativa de desarrollo. En concreto, la subvención fue solicitada al amparo del Programa de Sostenibilidad Urbana, Ciudad 21, dentro de la Estrategia ante el Cambio Climático en los Municipios aprobada por la Junta de Andalucía. El Ayuntamiento beneficiario ejecutó la obra que fundamentaba la concesión de la subvención en sus estrictos términos y remitió la documentación justificativa de su actuación íntegra y en plazo a la Administración concedente, incluyendo la documentación referida a la adjudicación directa, la celebración y la ejecución de un contrato menor de obra para la ejecución del proyecto, así como la factura correspondiente a su liquidación.

A la vista de esta documentación, la Administración autonómica estimó que el Ayuntamiento de Tomares había incurrido en un incumplimiento de la normativa reguladora de los contratos públicos, en la medida en que el importe de la obra sobrepasaba el umbral máximo permitido para la celebración de contratos menores. Como consecuencia, la Secretaría General de Medioambiente y Cambio Climático dictó resolución de fecha 6 de julio de 2016 por la que acordaba el reintegro de las cantidades adelantadas al Ayuntamiento, incrementadas en los intereses de demora devengados, todo lo cual ascendía a una suma de 52 452,89 euros. A juicio de la Administración concedente, la vulneración de la normativa de contratos por parte de la Administración local beneficiaria equivalía a un incumplimiento de las obligaciones asumidas en la concesión de la subvención, por lo que entendía aplicables las causas de reintegro establecidas en los artículos 37.1.b) y 37.1.c) LGS. Es decir, el “incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención”, y el “incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente”.

Lo cierto, sin embargo, era que el Ayuntamiento de Tomares había cumplido por completo la actividad que fundamentaba la concesión de la subvención, así como sus obligaciones de justificación, hasta el punto

de auditoría externo estimó que el contrato debía haberse calificado como contrato de suministro y no como contrato de obra.

de que la decisión adoptada por la Administración concedente se basaba, precisamente, en la documentación aportada como parte de dicha justificación. De esta forma, el debate se centraba entonces en determinar si puede considerarse que, cuando el sujeto de la subvención está sometido al régimen establecido en la normativa de contratación del sector público, el incumplimiento de las formalidades de dicha contratación, necesaria para llevar a cabo el objeto a que responde el otorgamiento de una subvención, puede comportar un incumplimiento de los requisitos de dicha subvención y, por tanto, puede constituir una causa suficiente para decretar el reintegro.

Planteado en estos términos, la Sala advierte que lo relevante del asunto no es si se vulneró, en concreto, la normativa de contratación, sino la posibilidad misma de que la Administración concedente pueda controlar la legalidad de toda la actividad de la Administración local beneficiaria objeto de la subvención. En efecto, “si lo que se pretende es vincular la subvención a todas las actuaciones, de cualquier naturaleza, que tienen como precedente la realización del objeto que se pretende beneficiar con la medida de fomento, nada impediría que esos antecedentes pudieran pertenecer a otras múltiples facetas que pueden concurrir en el desarrollo del objeto de la subvención, como podrían ser la misma legalidad de ese objeto desde el punto de vista urbanístico, medioambiental, presupuestario, etc.”. Frente a esta posibilidad, la sentencia afirma que “es necesario comenzar por destacar que el pretendido incumplimiento de las normas sobre contratación administrativa para la ejecución de la obra que constituye el objeto de la subvención [...], se sitúa al margen de la relación jurídico-pública que se establece entre las Administraciones concedentes y beneficiaria de la subvención”, y aclara que, en tales supuestos, se establece “una dualidad de relaciones jurídico-pública”:

- de una parte, “la relación pública contractual en virtud de la cual y conforme a su normativa sectorial, se procede a la adjudicación y ejecución de la obra que se pretende realizar por una Administración”;
- de otra parte, “la relación que se corresponde propiamente con la subvención, en virtud de la cual y conforme a la normativa propia de las medidas de fomento, aquella Administración solicita la subvención para sufragar el coste de tales obras”.

Lo relevante sería que ambas relaciones jurídico-públicas difieren en sus ámbitos subjetivos y objetivos, pues, mientras la primera relación se establece entre el Ayuntamiento beneficiario de la subvención y el contratista adjudicatario de la obra y tiene por objeto la ejecución de

un contrato, estableciendo una relación sinalagmática y obligaciones plenamente exigibles para ambas partes, la segunda relación se entabla entre la Administración autonómica concedente y la Administración local beneficiaria, y tiene por objeto una subvención, caracterizada justamente por crear una relación no sinalagmática, en la que no hay intercambio de contraprestación directa entre concedente y beneficiario [artículo 2.1.a) LGS]⁴⁰. A la vista de ello, la Sala concluye que “se tratará de relaciones que están vinculadas, pero independientes”, de lo que “resultaría ya una primera objeción para acoger la pretendida actuación de la Administración autonómica de erigirse en vigilante de la legalidad de la actuación municipal, con el agravante de que esa pretendida protección de la legalidad se utiliza en su propio beneficio, es decir, ordenando el reintegro de la subvención”.

Todo el razonamiento desplegado por la sentencia conduce, en definitiva, a rechazar que la actuación del Ayuntamiento de Tomares pudiera encuadrarse en ninguna de las causas de reintegro esgrimidas por la Junta de Andalucía para exigir la devolución de la subvención [artículos 37.1.b) y 37.1.c) LGS, antes transcritos], “y ello por cuanto todas y cada una de las mencionadas causas están referidas expresamente a la relación subvencional, no a ninguna actuación previa del sujeto beneficiario de ella. Y si examinamos específicamente las causas que se recogen en los apartados b) y c) del precepto [...], nada permite concluir que podría justificar el reintegro el incumplimiento contractual”.

La sentencia, que contiene otros interesantes razonamientos en los que no podemos detenernos⁴¹, concluye que, “salvo previsión específica en la norma reguladora de la subvención, cuando se otorga una subvención

40. La ausencia de esta relación sinalagmática no conlleva, sin embargo, la concurrencia de elementos de mera liberalidad, como he desarrollado en Bueno Armijo (2013: 69-79).

41. Baste dejar apuntado que, como argumento adicional, la sentencia razona que la actuación de la Administración concedente podría conllevar no solo un control ilegal de la actividad de la Administración local beneficiaria, sino también una vulneración de la presunción de validez de los actos administrativos. En efecto, si la Administración concedente hubiera apreciado “que existía una irregularidad como la señalada, lo procedente no era que procediera directamente a declarar ella misma esa nulidad, que es lo que se hace y a los efectos de justificar el reintegro, sino que debiera haber acudido a la vía jurisdiccional e impugnar dicha adjudicación”. Lo contrario supondría una vulneración de la presunción de legalidad y plena efectividad de los actos administrativos (artículos 39 y 98 LPAC), “de tal forma que mientras no se declare su ineficacia por resolución expresa, administrativa o judicial, vincula incluso a la misma Administración que los adopta, así como a todos los afectados, también a la Administración que concede la subvención”. En efecto, como demuestra convincentemente Rebollo Puig (2005b: 604), la presunción de validez “no solo vincula concretamente al órgano del que proviene el acto en cuestión, sino a todos los demás de esa Administración y de las restantes, aunque sean órganos superiores o independientes o pertenezcan a una Administración diferente y autónoma respecto a aquella de la que procede el acto”.

para una determinada finalidad que requiera la celebración de un contrato administrativo para la ejecución de su objeto, no es admisible que, al examinar el cumplimiento de las condiciones de la subvención ya concedida, pueda imputarse como un incumplimiento de dichas condiciones de la subvención una irregularidad formal del previo contrato administrativo, por lo que no puede ampararse una orden de reintegro en dicha irregularidad; siempre y cuando se hubiera ejecutado el objeto para el que fue otorgada la subvención”. Lo contrario, en efecto, supondría permitir que la Administración concedente se autoatribuyera unas amplísimas potestades de control sobre la legalidad ordinaria de la actuación de la Administración local beneficiaria, lo que de ninguna forma encuentra base en la normativa general de subvenciones⁴².

Abstrayendo de esta conclusión el supuesto de hecho enjuiciado y, en particular, lo relativo a la legislación de contratos que se discutía en el caso, cabe sostener que el Tribunal Supremo rechaza que pueda integrarse, como un elemento más de la condicionalidad de las subvenciones en sentido estricto concedidas a las Administraciones locales, el respeto a las obligaciones que el ordenamiento jurídico les impone por otros medios y en otros ámbitos distintos al de las subvenciones. Todo ello, al menos, “salvo previsión específica en la norma reguladora de la subvención”⁴³.

42. Como con especial acierto señala la STSJ de Andalucía/Málaga 2469/2016, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TJAND:2016:15882), “el sometimiento de una Administración Pública a las disposiciones legales y reglamentarias [...] –y, entre ellas, las concernientes a la contratación administrativa– no es sino lógica consecuencia y efecto del principio general de legalidad que ha de regir su actuación, por imperativo constitucional, pero ello no significa que cualquier clase de actuación contraria a la legalidad y que guarde relación, directa o indirecta con la subvención de la que es o haya sido beneficiaria una Administración Pública, alcance la categoría de obligación cuyo incumplimiento constituya causa determinante del reintegro, convirtiendo a la Administración concedente en una suerte de organismo garante del cumplimiento de la legalidad general por parte de los beneficiarios”. En el supuesto enjuiciado en esta sentencia, que constituye el precedente inmediato de la STS 1201/2021, de 4 de octubre, la Secretaría General para el Deporte de la Junta de Andalucía había concedido una subvención al Ayuntamiento de Cañete la Real (Málaga) para la adquisición de equipamiento para el Pabellón de Deportes Municipal, subvención que fue objeto de reintegro, a pesar de que la entidad beneficiaria había cumplido con todas las obligaciones asumidas, porque la Junta de Andalucía consideró que no se había empleado el procedimiento de contratación legalmente previsto, al haberse seguido el procedimiento negociado sin publicidad.

43. Esta previsión, prudentemente incluida por la sentencia a modo de cláusula de salvaguarda, permite salvar la aparente incongruencia entre la conclusión que alcanza con su razonamiento y los supuestos previstos en la propia LGS y en la legislación autonómica sobre subvenciones, a los que hicimos referencia en texto [cfr. artículos 13.2.e) y 13.2.g) LGS; artículo 38.4 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria; artículo 125.1.2.º del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía]. Mayores reservas genera que estas mismas excepciones pudieran establecerse en las bases reguladoras de las subvenciones. Al menos, en la medida en que estas vengan aprobadas, como es habitual, mediante normas de rango reglamentario y no con rango de ley.

4.4.2

Límites frente a la exigencia a una Administración local beneficiaria de una subvención del cumplimiento de obligaciones ajenas a la actividad que fundamenta su otorgamiento: el riesgo de las sanciones encubiertas

Aunque la sentencia analizada en el epígrafe anterior no hiciera mención a ello, en realidad, el principal problema de aceptar que la Administración concedente de una subvención a una Administración local pueda declarar la pérdida de su derecho al cobro o su reintegro, por el hecho de que esta última incumpla una obligación que le viene genéricamente impuesta por el ordenamiento, se encuentra en que tales decisiones podrían ser constitutivas de sanciones administrativas encubiertas. Y la misma sospecha existe en caso de obligaciones nuevas, no establecidas previamente y con carácter genérico por el ordenamiento, sino impuestas expresamente como parte de la subvención concedida a la Administración local.

En principio, la declaración de pérdida del derecho al cobro o de reintegro de una subvención no tiene carácter sancionador. Así lo ha reconocido un interminable listado de sentencias y autores, y así se deriva también del artículo 40.1 LGS, de carácter básico, que afirma que el reintegro de subvenciones y la imposición de sanciones son medidas compatibles, de lo que se deduce que el reintegro carece de carácter sancionador, pues de otra forma se incurriría en una vulneración del principio *non bis in idem*⁴⁴. De este modo, se afirma que la decisión de reintegro “en modo alguno posee la condición o naturaleza de sanción, sino simplemente de consecuencia lógica del incumplimiento de obligaciones previas contraídas y no realizadas”⁴⁵. Y, en efecto, el incumplimiento de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención supone eliminar la causa que justifica el desplazamiento patrimonial en que esta consiste, por lo que la decisión de reintegro se corresponde, más bien, con un mero restablecimiento del equilibrio patrimonial o un restablecimiento de la legalidad en sentido amplio.

Ahora bien, esta construcción es incapaz de justificar adecuadamente por qué cabe acordar también la pérdida del derecho al cobro o el reintegro en caso de incumplimiento de otras obligaciones que, de manera palmaria, no constituyen el fundamento de la entrega de la subvención. Tales dificultades ya existen en relación con las obligaciones no esencia-

44. Bueno Armijo (2011: 334-335). La misma compatibilidad cabe predicar entre la declaración de caducidad o el reintegro de una subvención y la imposición de una pena por parte de los órganos jurisdiccionales del orden penal; STS 1034/2009, de 10 de marzo (ECLI:ES:TS:2009:1034).

45. Entre otras muchas, STS 3978/2013, de 18 de junio (ECLI:ES:TS:2013:3968).

les impuestas a la Administración local beneficiaria de una subvención y vinculadas al modo en que debe realizar el objetivo, proyecto, actividad o comportamiento singular. Esto es, las exigencias formales y materiales que hemos identificado más atrás con la segunda de las manifestaciones de la condicionalidad que hemos analizado, aquella vinculada a cómo debe realizarse la actividad cuya realización fundamenta la subvención⁴⁶. Y las dificultades son aún mayores en caso de obligaciones accesorias, que ni siquiera inciden en el modo en que debe realizarse la actividad que fundamenta la entrega, sino que tienen finalidades completamente diversas. Así ocurriría, por continuar con los ejemplos ya indicados, con las obligaciones accesorias impuestas a los beneficiarios de subvenciones percibidas con la finalidad de adquirir, construir, rehabilitar y mejorar bienes inventariables [artículos 31.4.a) y b) LGS].

Como hemos sostenido en otro lugar, no es posible hacer afirmaciones definitivas sobre la admisibilidad de este tipo de obligaciones ni fijar criterios que delimiten perfectamente cuándo estamos, en caso de incumplimientos, ante genuinas causas de reintegro o ante auténticas subvenciones. Habitualmente, ello deberá determinarse atendiendo a las circunstancias concretas que concurran en cada caso. De este modo, como único criterio orientador fiable, aunque no infalible, puede señalarse que, cuanto menor sea la relación entre la obligación incumplida y el fin al que se encuentra afecta la subvención, mayores serán las probabilidades de que su retirada constituya una verdadera sanción. En los supuestos, acaso extremos, en que la Administración concedente imponga una obligación a la Administración local beneficiaria de la subvención total y absolutamente desvinculada del objetivo, actividad, proyecto o comportamiento singular que justifica el desplazamiento patrimonial, dicha obligación deberá reputarse como una sanción encubierta y, en consecuencia, ser tratada como tal. Ello podrá determinar, entre otras consecuencias, que sea considerada inconstitucional (por ejemplo, por haber sido establecida en unas bases reguladoras de rango reglamentario, vulnerando la reserva de ley que impone el principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE), o que las consecuencias derivadas de su incumplimiento solo puedan ser declaradas en el seno de un procedimiento administrativo sancionador con todas las garantías.

46. En este sentido, Huergo Lora (2007: 351) apunta a la posible naturaleza sancionadora de los reintegros de subvenciones acordados por incumplimientos que no reúnan "la suficiente entidad", como un retraso mínimo en la realización de la actividad, una omisión subsanable en la documentación justificativa o el incumplimiento de las obligaciones de publicidad y difusión.

5 Bibliografía

- Albiñana García-Quintana, C. (1984). Criterios constitucionales sobre la subvención pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 21, 205-208.
- Becerra Gómez, A. M.^a (2018). Anulación, revocación y revisión de oficio en el régimen del reintegro previsto en la Ley general de subvenciones. *Documentación Administrativa* (Nueva Época), 5, 107-123.
- Bueno Armijo, A. (2011). *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- (2013). *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
 - (2017). La concesión directa de subvenciones. *RAP*, 204, 269-312.
- Collado Beneyto, P. J. (2009). *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Del Barco Fernández-Molina, J. (2004). Artículo 13. En J. del Barco Fernández-Molina, A. Panizo García, I. Silva Urien y P. Arellano Pardo. *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones* (pp. 106-119). Valladolid: Lex Nova.
- Fernández Farreres, G. (1983). *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2005). El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la ley. En G. Fernández Farreres (coord.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 29-63). Madrid: Thomson-Civitas.
 - (2009). Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas. *Cuadernos de Derecho Local*, 21, 28-39.
 - (2012). Subvenciones y ayudas económicas en tiempos de crisis. *REDA*, 154, 19-48.
- Gosálbez Pequeño, H. (2000). *El contratista de la Administración pública*. Madrid: Marcial Pons.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel.
- Jiménez Blanco, G. y Torrecilla Pérez, J. (2023). El régimen jurídico del crédito oficial. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (dirs.). *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (pp. 821-847). Cizur Menor: Aranzadi.
- López Ramón, F. (2005). Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones. En F. López Ramón (coord.). *Comentarios a la Ley General de Subvenciones* (pp. 15-38). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Martínez López-Muñiz, J. L. (1989). La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento, en la teoría de la administración pública. En R. Gómez-Ferrer Morant (coord.). *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí* (pp. 751-768). Madrid: Civitas.
- (1990). Subvenciones e igualdad. *REDA*, 65, 119-130.
 - (2005). Sujetos y órganos competentes para establecer y otorgar subvenciones. En G. Fernández Farreres (coord.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 131-223). Madrid: Thomson-Civitas.
- Medina Guerrero, M. (2004). *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2011). Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. En M. Zafra Víctor (coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (pp. 245-268). Granada: CEMCI.
- Navarro Rodríguez, P. (2023). La necesaria sustitución de las subvenciones autonómicas a las entidades locales en Andalucía por las transferencias de financiación. En E. Camero Casado y L. Alarcón Sotomayor (coords.), *20 años de la Ley General de Subvenciones: actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023)* (pp. 113-122). Madrid: INAP.
- Pascual García, J. (2007). *Las subvenciones públicas*. Madrid: BOE.
- (2016). *Régimen jurídico de las subvenciones públicas* (6.^a ed.). Madrid: BOE.
- Rebollo Puig, M. (2005a). El reintegro de subvenciones. En G. Fernández Farreres (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 407-527). Madrid: Thomson-Civitas.
- (2005b). La presunción de validez. *REDA*, 128, 587-638.
 - (2021). Definición y delimitación de las sanciones administrativas. En M. Rebollo Puig, J. Guillén Caramés, A. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)* (pp. 41-91). Cizur Menor: Thomson-Civitas.
- Sesma Sánchez, B. (1998). *Las subvenciones públicas*. Valladolid: Lex Nova.
- (2017). Subvenciones autonómicas y entidades locales. *Presupuesto y Gasto Público*, 89, 51-69.
 - (2023). El concepto jurídico de subvención y ayuda pública. Alcance de la noción de fomento y promoción. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (dirs.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (pp. 309-335). Cizur Menor: Aranzadi.

Soler Tappa, E. (2010). Subvenciones nominativas y las llamadas transferencias verticales: distinción. Viabilidad de la figura del convenio de colaboración. *Actualidad Administrativa*, 10, 1184-1194.

Trigueros Martín, M.^a J. (2014). Las subvenciones y su papel como recursos públicos en estos tiempos de crisis. En M.^a del Mar de la Peña Amorós (coord.). *La financiación de las entidades locales en tiempos de crisis* (pp. 235-264). Valencia: Tirant lo Blanch.