

Subvenciones, ayudas e incentivos locales en y ante situaciones críticas

JAVIER GARCÍA LUENGO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Of Counsel de J&A Garrigues

1. Introducción

2. Base constitucional y competencial de la intervención con instrumentos de fomento de los entes locales en y ante situaciones críticas

- 2.1. Necesidad de que la ayuda sea compatible con el derecho de la Unión Europea
- 2.2. Necesidad de que la ayuda se ajuste al ámbito competencial de la entidad local en cuestión
- 2.3. El papel de las diputaciones y otras entidades locales

3. Tipos de ayudas

- 3.1. Subvenciones
- 3.2. Ayudas indemnizatorias
- 3.3. Ayudas en especie
- 3.4. Créditos sin interés, o con un interés menor que el del mercado
- 3.5. Incentivos fiscales

4. Aspectos procedimentales. En particular, la posibilidad de subvenciones directas

- 4.1. Empleo de declaraciones responsables para justificar el cumplimiento de los requisitos de la subvención
- 4.2. La concesión directa de las ayudas

5. Bibliografía

Resumen

En este trabajo se abordan las ayudas en sentido amplio que las entidades locales pueden prestar en tiempos de crisis, determinando los requisitos exigidos para su implantación y la tipología de las mismas.

Palabras clave: ayudas de Estado; subvenciones; competencias locales; situaciones de crisis.

Artículo recibido el 27/01/2026; aceptado el 06/02/2026.

Local subsidies, aids, and incentives in critical situations

Abstract

This article examines the various forms of aid, understood in a broad sense, that local authorities may provide during times of crisis. It establishes the specific legal and administrative requirements necessary for their implementation and analyzes the different types of aid available from the local government.

Keywords: state aid; subsidies; local competencies; crisis situations.

1

Introducción

La afirmación de que las entidades locales constituyen la representación del poder público más cercana al ciudadano no por reiterada pierde un ápice de realidad. En caso de emergencia es un hecho incontestable que este tipo de Administraciones suelen tener sus medios, aunque sean modestos, sobre el terreno, y pueden atender con urgencia a la población. Por otra parte, si la inevitable mayor limitación de medios económicos lastra las posibilidades de ayuda, frente a la que pueden desplegar las Administraciones territoriales superiores, la inmediatez y el mejor conocimiento de la realidad cercana permite a estos entes atender con agilidad las necesidades más perentorias y actuar allí donde es preciso y en el momento necesario.

Esa misma cercanía, no obstante, también puede representar un riesgo para los intereses públicos, porque implica igualmente una proximidad a los intereses privados presentes en el territorio y facilita potencialmente el que se puedan desviar fondos a particulares con la disculpa de la emergencia pública.

El equilibrio entre las ventajas que supone para el interés público el uso de estos instrumentos de ayuda por una Administración cercana, que puede ser realmente ágil, y las desventajas de una excesiva proximidad al interés particular, es posible con un adecuado control, y nuestro sistema está dotado de instrumentos abundantes para su ejercicio, aunque su utilización, como veremos, no siempre es satisfactoria.

En las páginas que siguen, siguiendo el ejemplo de lo sucedido en las situaciones de crisis recientes, trataremos de exponer las posibilidades y los límites del uso de ayudas públicas en situaciones críticas. El objetivo es iden-

tificar los principales requisitos jurídicos que una Administración diligente tiene que cumplir para asegurarse una actuación acorde a la legalidad.

Antes de comenzar con dicho análisis es importante destacar como consideración general que el elemento incentivador, que es intrínseco a las actividades de fomento, no necesariamente estará presente en este tipo de ayudas concedidas como consecuencia de situaciones críticas que no buscan principalmente orientar la actividad de los particulares hacia nuevas metas de interés público, sino contribuir a mantener actividades o condiciones materiales ya existentes ante el riesgo que ha supuesto una situación extraordinaria y desfavorable sobrevenida.

Esta consideración es importante porque condiciona los límites y amplía las posibilidades de ayudas sobre todo al sector empresarial, como vamos a analizar en este trabajo. Paralelamente, lo que no cabría es camuflar como una ayuda ante una situación crítica un incentivo que lo que busca es mejorar sustancialmente una actividad ya implantada o facilitar el desarrollo de nuevas actividades que vayan más allá, por lo tanto, del mantenimiento del *statu quo*, ante la situación excepcional que se ha planteado. Tales ayudas no se beneficiarían de tratamiento especial alguno y deberán ser enjuiciadas de conformidad con las normas generales.

2

Base constitucional y competencial de la intervención con instrumentos de fomento de los entes locales en y ante situaciones críticas

2.1

Necesidad de que la ayuda sea compatible con el derecho de la Unión Europea

La primera consideración fundamental que debemos hacer es que las ayudas planteadas para paliar una situación de crisis tienen que ajustarse a las exigencias del derecho de la Unión Europea¹ y, a tal efecto, es esencial distinguir entre las ayudas que se otorguen a empresas², en el amplio sentido

1. Es importante destacar que los fondos de las entidades locales son fondos estatales a los efectos de la aplicación de las limitaciones que sobre las ayudas de Estado impone el artículo 107.1 del TFUE, como han destacado reiteradamente la jurisprudencia y la doctrina. Para una exposición completa al respecto, Pastor Merchante (2021: 541 y ss.).

2. Siguiendo la definición que se refleja en la jurisprudencia del TJUE, se entiende por empresa una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación, entendiéndose por actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado. Al respecto, entre otras, las sentencias del TJUE de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a

que el derecho de la Unión da a ese término en el ámbito de la política de la competencia, y las ayudas que se otorguen a los consumidores individuales.

En este último caso, las ayudas se considerarán compatibles con el mercado interior de la Unión Europea, dejando a la Comisión sin margen de discrecionalidad para decidir sobre su compatibilidad con el TFUE³, si las mismas tienen (i) carácter social y (ii) se otorgan sin discriminaciones basadas en el origen de los productos⁴, requisito, este último, que busca evitar que se usen las ayudas sociales para fomentar el tejido productivo próximo a la autoridad que las convoca y tengan un efecto distorsionante de la competencia —equivalente a un arancel—.

El carácter social de estas ayudas se traduce en que no están destinadas a beneficiar a toda la comunidad, sino a un grupo de consumidores que específicamente se encuentran en una situación de necesidad que justifica la ayuda⁵.

Dado que, como veremos, el marco competencial de las entidades locales más próximo a legitimar las ayudas que se pueden conceder en situaciones críticas es precisamente el social, en el que las ayudas estarán destinadas a “consumidores individuales”, existe una directa conexión entre las generosas competencias que asumen las entidades locales en este ámbito y la norma de la Unión Europea que permite la concesión de tales ayudas.

En este contexto la clave será evitar que las ayudas se condicionen⁶ por el origen de los productos que se puedan adquirir con las mismas⁷.

Más allá de las ayudas sociales, dejando a un lado las especialidades que pudieran aprobarse por las instituciones de la Unión en función de la específica situación de emergencia, la segunda vía de justificación general que parece más conveniente sería la invocación de la letra b) del artículo

C-184/98, *Pavlov*, apartado 74, y de 10 de enero de 2006, asunto C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA*, apartado 107.

3. *Vid.*, por ejemplo, Fernández Farreres (1993a: 70) o Koenig y Haratsch (2003: 330).

4. Artículo 107.2.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

5. Así, la jurisprudencia de los tribunales de la Unión excluye las ayudas generales que no discriminan a sus destinatarios. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de marzo de 2009, asunto T-445/05, *Associazione italiana del risparmio gestito*, apartado 182: “[...] aunque no se discute que la ayuda se concede sin discriminación basada en el origen de los instrumentos de inversión afectados, dicha ayuda se dirige a los inversores, de todo tipo de categorías, cuyos impuestos o cargas reduce. Por consiguiente, la medida controvertida carece de todo carácter social, de modo que la Comisión excluyó acertadamente la aplicación de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 2, letra a)”. Al respecto, Wallenberg y Schütte (2022: 48).

6. No cabe un condicionamiento indirecto como se daría si la ayuda discriminara entre productos por su tecnología, rompiendo el principio de neutralidad tecnológica y beneficiando a un determinado proveedor, según estableció ya la STJUE de 28 de julio de 2011, C-403/10 P, *Mediaset SpA*, apartados 103 y 104.

7. En el caso de ayudas en especie, si los productos se adquiriesen sin respetar la normativa de contratación pública el efecto sería el mismo, y la ayuda tampoco sería compatible con el derecho de la Unión.

107.1 del TFUE, en cuanto considera compatibles con el mercado interior de la Unión Europea las ayudas “destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional”.

Se debe entender por desastres naturales los fenómenos dañinos extraordinarios como los terremotos, los corrimientos de tierras, las inundaciones, en particular las provocadas por el desbordamiento de ríos o lagos, las avalanchas, los tornados, los huracanes, las erupciones volcánicas y los incendios de origen natural. Sin embargo, los perjuicios causados por condiciones meteorológicas adversas, como heladas, granizo, hielo, lluvia o sequía, que se producen de forma más regular, no deben considerarse desastres naturales a tenor del artículo 107, apartado 2, letra b), del Tratado⁸, salvo que tengan una magnitud inusitada⁹.

Estas ayudas se someten, con carácter general, a las siguientes condiciones¹⁰:

- Es preciso que las autoridades competentes del Estado miembro reconozcan expresamente que el suceso constituye un desastre natural.
- Debe existir una relación causal directa entre el desastre natural y los daños sufridos por la empresa afectada.

Cumplidas estas condiciones, el régimen de ayudas debe establecerse en un plazo de tres años a partir de la fecha del suceso, y las ayudas concretas deben concederse en un plazo de cuatro años a partir del suceso, siendo subvencionables los costes derivados de los perjuicios sufridos como consecuencia directa del desastre natural, evaluados por un experto independiente reconocido por la autoridad nacional competente o por una empresa de seguros. Estos perjuicios podrán incluir los daños materiales en activos tales como edificios, equipos, maquinaria o existencias, y el lucro cesante debido a la suspensión total o parcial de la actividad durante un período no superior a seis meses a partir de la fecha del suceso. En ningún caso se pueden conceder ayudas que superen el valor de los costes subvencionables.

En cuanto a otros acontecimientos de carácter excepcional cuyos daños pueden remediarse con ayudas basadas en esta disposición del TFUE, la práctica de la Unión incluye guerras (incluida la provocada por la invasión

8. Así lo aclara el considerando 69 del Reglamento n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

9. Vid. la Sentencia del TJUE de 23 de febrero de 2006, asuntos C-346/03 y C-529/03, Atzeni, apartado 81.

10. Artículo 50 del citado Reglamento n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014.

rusa de Ucrania), graves trastornos del orden público, accidentes industriales o nucleares, y, significativamente, pandemias¹¹.

Esta vía fue profusamente utilizada por los Estados miembros para justificar ante la Comisión, generalmente con éxito¹², los programas de ayudas aprobados durante la epidemia de la COVID-19. Para facilitar estas comunicaciones, la Comisión aprobó un marco en el que explicaba los parámetros que consideraba justificados para aprobar estas ayudas¹³. Los Estados, siguiendo dichas instrucciones, podían, a su vez, aprobar marcos estatales que eran comunicados a la Comisión¹⁴ y que, una vez aprobados por ella, servían para amparar las ayudas que se ajustaban a las condiciones de los mismos, sin necesidad de una nueva comunicación, lo que permitió una agilidad notable en los procedimientos de establecimientos de las ayudas.

No obstante, como se demostró en la crisis provocada por la COVID-19, posiblemente la vía más utilizada por las entidades locales¹⁵ para asegurar la compatibilidad con el TFUE de las ayudas, sobre todo a pymes, venga constituida por la limitación de la cantidad de la ayuda por beneficiario, de forma que se mantenga dentro de los márgenes establecidos por los reglamentos *de minimis*. Esto es, mantener la ayuda en un nivel que se considera por el derecho de la Unión que no puede llegar a comprometer la libre competencia entre las empresas, afectando al comercio entre los Estados miembros de la Unión¹⁶.

Debemos, sin embargo, recordar que estos umbrales no son uniformes y mientras que, por regla general, se considera que no debe ser notificada

11. Una descripción exhaustiva de los supuestos en los que se han autorizado programas de ayuda por esta vía, en Wallenberg y Schütte (2022: 50).

12. Muchas de las decisiones de la Comisión fueron objeto de impugnación por los competidores de los beneficiarios, y generalmente el Tribunal General y el TJUE han desestimado los recursos en cuanto al fondo (por ejemplo, la STJUE de 28 de septiembre de 2023, asunto C-320/21 P SAS), aunque en alguna ocasión se estimó el recurso por la deficiente motivación de la decisión de considerar la ayuda compatible (Sentencia del Tribunal General de 19 de mayo de 2021, asunto T-465/20 TAP).

13. Se trata del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DO C 091I de 20.3.2020, p. 1), que fue objeto de sucesivas modificaciones hasta febrero de 2021.

14. En el caso de España, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó, el 26 de marzo de 2020, la notificación a la Comisión del "Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos, consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos, destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19", que fue aprobado por la Comisión el 2 de abril de 2020, mediante la Decisión SA.56851 (2020/N), y que tuvo distintas modificaciones hasta noviembre de 2021.

15. Así, programas de ayudas como el Re-Activar del Ayuntamiento de Valencia se acogieron a esta vía para justificar su compatibilidad con el derecho de la Unión, como se aclara en el "Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19" de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023, p. 161.

16. El hecho de que muchas ayudas otorgadas por los entes locales eludan el control de la Comisión Europea se explica precisamente por la escasa cuantía de las mismas, no por su carácter local, como ha señalado con acierto Pastor Merchante (2021: 543).

a la Comisión una ayuda de menos de 300 000 euros en tres años¹⁷, en el ámbito de la agricultura y de la pesca rigen umbrales más reducidos y solo se considera una ayuda *de minimis* si no se superan, como regla general, los 50 000 para un periodo de tres años de ayuda en la producción primaria agraria¹⁸ y de 40 000 en la producción primaria de productos de pesca y acuicultura¹⁹. Por el contrario, si la empresa puede ser calificada como prestadora de servicios de interés económico general²⁰, el límite de la ayuda sube hasta los 750 000 euros en un periodo de tres años²¹.

Alternativamente, en el caso de que ninguna de las vías previstas en el artículo 107.2 pueda alegarse, y la ayuda necesaria supere el respectivo umbral *de minimis*, cabría justificar ante la Comisión Europea que la ayuda está “destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro” [artículo 107.3.b) del TFUE], lo que exige, a diferencia de lo que sucede con las ayudas *de minimis*, la comunicación del proyecto de ayudas a la Comisión. En cuanto a los aspectos sustanciales de esta excepción, que fue invocada también profusamente en el caso de la COVID-19 y en la crisis financiera iniciada en 2007, se requiere que la perturbación sea general y afecte a todo el Estado²² o pueda llegar a producir efectos sistémicos²³.

En definitiva, el gestor local debe considerar el precedente marco normativo para valorar si puede establecer el programa de ayudas y si, si no pudiese encajar en los supuestos analizados de excepciones del artículo 107.2 del TFUE o en las reglas especiales o *de minimis*, debe previamente

17. De conformidad con el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*.

18. Al respecto, el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* en el sector agrícola, reformado por última vez por el Reglamento (UE) 2025/1989 de la Comisión, de 2 de octubre de 2025. La norma rige siempre que no se supere el total nacional de ayudas que se fija en el anexo del citado reglamento.

19. En tal sentido, el artículo 3.2 bis del Reglamento (UE) 717/2014 de la Comisión de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura, reformado por el Reglamento (UE) 2023/2391 de la Comisión, de 4 de octubre de 2023, que aplica dicho límite a los Estados, como España, que tienen un registro central de ayudas, y siempre que se respete un tope nacional de ayudas fijado en el anexo del citado reglamento.

20. Estos servicios de interés económico general son, en aplicación del artículo 106.2 del TFUE, servicios de mercado que, por razones de interés general, han de cumplir determinadas obligaciones de servicio público y que los Estados pueden designar con una cierta discrecionalidad, dentro de los límites marcados por el derecho de la Unión. Pueden consultarse, al respecto, Segura Serrano (2011) y Piernas López (2017).

21. De conformidad con el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

22. En tal sentido, Sentencia del TJUE de 30 de septiembre de 2003, asuntos acumulados C-57/00 y C-61/00, *Freistaat Sachsen*, marginales 97 y 98.

23. Wallenberg y Schütte (2022: 55) ponen el ejemplo de la insolvencia de Lehman Brothers, que, dados el tamaño y la influencia de la empresa, era susceptible de arrastrar a una crisis profunda a todo el sector financiero global.

comunicar a la Comisión el régimen de ayudas para que sea validado. Esta obligación se consagra, además, en el artículo 9.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGSUB, en lo sucesivo), que tiene carácter básico.

Las consecuencias de incumplir estas obligaciones, que la Comisión Europea como guardiana de los tratados se encarga de vigilar, son especialmente graves, porque de apreciarse una vulneración de la prohibición de ayudas de Estado que contempla el artículo 107 del TFUE procederá, por decisión de la Comisión, el reintegro de las ayudas recibidas. Decisión que solo muy excepcionalmente podría evitarse por aplicación de los principios de protección de la confianza o de proporcionalidad, y que tendría que discutirse, en todo caso, en el ámbito de la justicia de la Unión Europea, ya que la jurisdicción contencioso-administrativa interna carece de competencia para cuestionar una decisión de una institución de la Unión Europea²⁴.

2.2

Necesidad de que la ayuda se ajuste al ámbito competencial de la entidad local en cuestión

Como punto de partida ha de tenerse en cuenta que las Administraciones solo pueden conceder válidamente ayudas en el ámbito de su competencia, de forma que su potestad de gasto y el hecho de que dispongan de fondos no les habilita para intervenir en ámbitos que son ajenos a su marco competencial, porque ello supondría invadir facultades de otras Administraciones. Es constante en tal sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, aunque se ha construido normalmente al resolver conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas²⁵, es perfec-

24. Al respecto, García Luengo (2010: 57 y ss.).

25. El resumen de esta doctrina que contiene la STC 36/2012, de 15 de marzo, en su fundamento jurídico séptimo, es especialmente significativo: "Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias (por todas, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3), habiéndose precisado, con referencia a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, pero con una doctrina que puede generalizarse, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (entre otras, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1). Y es que la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas que lo siguen siendo, a pesar de la financiación, sino que, 'aun si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional, y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general), ha reservado a otros entes territoriales' (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3). Esto es, 'la actuación estatal sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado competencias sobre la materia subvencionada o que aquella actuación se enmarque

tamente trasladable al ejercicio de las competencias por los entes locales, que está objetivamente sometido a las mismas reglas de juego²⁶, y así lo ha confirmado, además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁷.

Partiendo de esta necesidad constitucional de ajustarse a las propias competencias para otorgar válidamente subvenciones, procede examinar el régimen competencial de las entidades locales para determinar qué posibles “títulos competenciales” podrían alegar para otorgar subvenciones.

Esta tarea exige especial atención al desarrollo en la normativa sectorial –y muy especialmente en la de cada comunidad autónoma– de las habilitaciones y exigencias de otorgamiento de competencia suficiente que contiene la Ley de Bases del Régimen Local. En este sentido, aunque en el presente trabajo no podemos desarrollar dicho marco competencial en cada ámbito sectorial y en cada comunidad autónoma, sí podemos plantear desde la normativa básica de régimen local y su interpretación constitucional el encuadramiento general de las posibles competencias locales que permitirían otorgar ayudas, en el más amplio sentido, en caso de situaciones de crisis.

Entrando, por lo tanto, en este análisis podemos apuntar las siguientes posibilidades:

En primer lugar, como ya adelantamos, las entidades locales suelen tener amplias facultades para otorgar ayudas en el ámbito de la asistencia social. Así, como punto de partida mínimo, el artículo 25.2.e) de la LBRL exige que la normativa de las comunidades autónomas reconozca, al menos, competencias en materia de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” a los ayuntamientos. Por lo tanto, estas entidades deben tener al menos esta intervención en el ámbito de la protección social, sin perjuicio de que la normativa de la comunidad autónoma pueda ampliar,

en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma. De lo que deriva que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención (STC 201/1988) y sin que, con ello, se pueda privar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares’ (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15). En definitiva, esto significa, como se recuerda en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, que ‘la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución (STC 146/1986), excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 75/1989)’”. Sobre esta problemática es muy conveniente la consulta de Fernández Farreres (1993b: 234 y ss.).

26. En tal sentido, con razón, Sesma Sánchez (2020a: 221).

27. En tal sentido, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2005 (recurso 8257/2002), 25 de octubre de 2005 (recurso 3026/2003), 21 de junio de 2006 (recurso 10442/2003) y 26 de septiembre de 2006 (recurso 1795/2004); o más recientemente, entre otras, la STS de 5 de marzo de 2019 (recurso 2026/2016): “[...] la justificación legal de la asignación de recursos viene determinada por la conexión de la misma con la consecución de objetivos propios de la competencia de la entidad local e invocados como fundamento y razón de subvención otorgada”.

más allá de ese mínimo obligado, el campo de dicha competencia municipal en el ámbito de los servicios sociales, atribuyéndoles nuevas competencias dentro de su propio ámbito competencial siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el citado artículo 25 de la LBRL.

Esta interpretación que afirma la posibilidad de que los entes locales, a voluntad del legislador autonómico, asuman más competencias en materia de asistencia social —y, en general, en cualquier otro ámbito de competencia autonómica—, está avalada por el Tribunal Constitucional en una línea jurisprudencial que tiene su hito principal en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo²⁸, y que se extiende, con un notable consenso doctrinal²⁹, hasta

28. El razonamiento del Tribunal Constitucional es meridianamente claro al afirmar, en el fundamento jurídico 13, apartado d), de la citada STC 41/2016, lo siguiente:

“Ciertamente, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local halla amparo en el art. 149.1.18 CE cuando impone exigencias a la atribución de competencias propias (art. 25 LBRL) y al ejercicio de las ‘distintas de las propias y atribuidas por delegación’ (art. 7.4 LBRL) para asegurar que el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias entidades locales desarrollen un sistema competencial ajustado a los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) sin perder de vista la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Las bases están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndolas directamente por sí, ni impidiendo que las Comunidades Autónomas opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus Estatutos. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local también se sitúa dentro de aquel título competencial cuando deja de habilitar directamente a los municipios la prestación de servicios sociales, que han desaparecido del listado de servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL). Tal solución tampoco impide por sí que la Comunidad Autónoma decida atribuir a los municipios de su ámbito territorial esa competencia dentro del indicado marco de límites. Del mismo modo, el art. 149.1.18 CE da cobertura a la exclusión de la asistencia social y la sanidad del elenco de materias dentro del cual las leyes deben asegurar que los Ayuntamientos dispongan ‘en todo caso’ de competencias propias (art. 25.2 LBRL). Tampoco esta previsión impide que la Comunidad Autónoma opte por asegurar a los municipios tales competencias con sujeción a las indicadas condiciones básicas.

Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir —con sujeción al indicado marco de límites— sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

La Comunidad Autónoma está sometida a los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE) —además de a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE)— así como a las condiciones que establecen ahora los arts. 25 y 7 LBRL —y, en su caso, los Estatutos de Autonomía—. Dentro de este contexto normativo, a ella le debe corresponder la decisión última sobre si los municipios situados en su órbita territorial deben o no prestar servicios reconducibles a los ámbitos competenciales que tiene estatutariamente reservados y, en su caso, sobre el modo en que ha de efectuarse el correspondiente traslado. Al prohibir la descentralización de aquellos servicios, por un lado, y fijar una serie de plazos y condiciones al traspaso, por otro, las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales (art. 149.1.18 CE) y, con ello, han invadido las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad, recogidas en los apartados 24 y 27, respectivamente, del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura”.

29. Al respecto, por ejemplo, Velasco Caballero (2017: 39-43); Domínguez Martín (2021: 243-244); Carbonell Porras (2023: 16-17), autora que ya había adelantado la corrección de esta interpreta-

nuestros días³⁰, y ha motivado que se mantengan esencialmente las amplias competencias en materia de servicios sociales que se reconocían a los entes locales en la normativa anterior³¹ a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local³².

Por lo tanto, en el marco de una situación de crisis cabe indicar que, con carácter general, y sin perjuicio, insistimos, de posibles especialidades en la normativa autonómica, los municipios tendrán atribuidas amplias potestades para actuar en auxilio de aquellas personas a las que esa situación de crisis les haya situado en riesgo o en condiciones de necesidad. Es más, incluso dentro del núcleo indisponible por el legislador autonómico de este ámbito material de la actividad municipal se incluye expresamente la atención inmediata a dichas personas.

En la práctica no solo las leyes autonómicas reconocen amplias potestades municipales en este ámbito de la asistencia social, sino que en los casos recientes de crisis el propio legislador estatal ha permitido disponer de fondos adicionales para esta finalidad³³, lo que demuestra la utilidad y eficacia de la actuación municipal en este ámbito, en situaciones críticas.

Por otra parte, dado que los destinatarios de estas prestaciones serán esencialmente individuos —y, además, generalmente consumidores individuales—, la validez de estas ayudas no será problemática, insistimos, desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea, por aplicación del ya comentado artículo 107.2.a) del TFUE.

Más allá del ámbito social, tenemos que plantearnos si los municipios pueden contar también con atribuciones competenciales para subvencionar la recuperación, en caso de situaciones de crisis, del sector productivo del municipio.

ción, antes de que la asumiese el Tribunal Constitucional, en Carbonell Porras (2014: 775-777).

30. Puede citarse la STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022, en cuyo fundamento jurídico sexto se entiende constitucional la atribución al municipio de Barcelona por la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, de la competencia para efectuar la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso y para acordar su revisión.

31. Para una visión general de dichas competencias, puede consultarse Almeida Cerrada (2011: 2728-2733).

32. En tal sentido, pueden verse los ejemplos que cita Carbonell Porras (2023: 15).

33. Así, el artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, permitía destinar el superávit presupuestario del ejercicio anterior a gasto social ocasionado por la pandemia, en los siguientes términos: "El superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2019 se podrá destinar para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23, 'Servicios Sociales y promoción social', recogida en el anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de la Entidades Locales, previa aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, dentro de aquella política de gasto, se considerarán, con carácter excepcional ya lo exclusivos efectos de este artículo, incluidas las prestaciones señaladas en el punto 2 del artículo 1 de este Real Decreto-ley".

En este sentido, partiendo nuevamente del artículo 25.2 de la LBRL, la normativa sectorial debe reconocer a los municipios competencia en algunas actividades concretas que justificarían este tipo de ayudas para el mantenimiento o restablecimiento de la entidad afectada por la crisis. Dichas actividades serían el turismo de interés y ámbito local [letra h) del artículo 25.2 de la LBRL]; las ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante [letra i) del mismo artículo]; y la promoción del deporte y la cultura [letras l) y m)].

También se han utilizado las competencias adquiridas en virtud del título “protección de la salubridad pública” [artículo 25.2.j) de la LBRL] para justificar ayudas para la adquisición de material sanitario o para la adaptación de locales comerciales a las exigencias sanitarias durante la crisis provocada por la COVID-19³⁴.

No obstante, también la experiencia de la pasada pandemia nos indica la conveniencia de que los municipios recurran, más que a la interpretación extensiva de los títulos competenciales amparados por el artículo 25.2 de la LBRL, que podría entrañar riesgos de reintegros por anulaciones, duplicidades o sobrefinanciación³⁵, a la vía del artículo 7.4 de la LBRL y, por lo tanto, al reconocimiento como competencia propia general —en la terminología avalada por la STC 41/2016— de la facultad de otorgar esa línea de ayudas concreta por existir un interés municipal en la misma.

Esta vía exige contar como principales trámites con dos informes preceptivos y vinculantes que se deben obtener con antelación al ejercicio de la competencia propia general. El primer informe que se debe recabar³⁶ es el de inexistencia de duplicidades. Esto es, que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administra-

34. En tal sentido, Sesma Sánchez (2020a: 230).

35. Que dichos reintegros por recibir subvenciones incompatibles o por encima del nivel de subvención establecido existieron en la gestión de la pandemia es un hecho constatable; puede verse el muy interesante “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023, que alude a reintegros por incompatibilidad entre las ayudas de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos, los cuales, en numerosas ocasiones, no pidieron los informes requeridos por el artículo 7.4 de la LBRL, bien al entenderse competentes, o bien sin justificación alguna (véanse las noticias sobre el inicio de los expedientes de reintegro en las páginas 12 y 13 del citado informe).

36. Así lo precisa el Ministerio de Hacienda (Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales): “El informe de no duplicidad de competencias ha de formar parte del expediente, por ello, de forma preferente se deberá remitir a esta Subdirección General, especialmente cuando se trate de competencias estructurales pues carece de sentido analizar la solvencia de la Hacienda local si previamente no se acredita la habilitación normativa para el desempeño de una actividad impropia” (<https://www.hacienda.gob.es/sgfal/dgcfel/instruccionesaplicaciones/preguntas-frecuentes-sobre-la-emision-del-informe-de-sostenibilidad-financiera-del-articulo-7.4.pdf>). También algunas normas autonómicas que regulan la emisión de estos informes, como, para Asturias, el artículo 6.3 del Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

ción, de forma que confluyan ambas prestaciones sobre una misma actividad, personas y territorio sin resultar complementarias³⁷. Este informe, que es reglado³⁸, debe ser evacuado por la Administración que tenga atribuida la competencia por razón de la materia.

El informe de sostenibilidad financiera, también previo, vinculante y dictado en ejercicio de una potestad reglada, debe ser emitido por la Administración que asuma la tutela financiera de la entidad local³⁹.

En la práctica la solicitud de estos informes es muy frecuente y, en el ámbito específico de las situaciones de crisis, han sido múltiples los casos en

37. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional obliga a distinguir, en efecto, entre duplicidad y complementariedad. Así, la STC 107/2017, de 21 de septiembre, aclara lo siguiente: “[...] no cabe identificar los conceptos de ‘complementariedad’ y ‘duplicidad’”. Ciertamente, la Ley 27/2013 no acota ni define los supuestos de ‘duplicidad’ competencial; se limita a identificarlos con la ‘ejecución simultánea del mismo servicio público’ por parte de dos Administraciones públicas. Pese a la indefinición normativa, un sencillo análisis semántico permite apreciar lo siguiente: una actividad ‘complementaria’ en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad ‘duplicada’ a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incura por definición en la prohibición de ‘ejecución simultánea del mismo servicio público’ por parte de varias Administraciones públicas. Como se desprende de las propias alegaciones de los ayuntamientos impugnantes, dentro de ámbitos materiales tales como la educación, la sanidad o la vivienda, los servicios municipales serán, en efecto, ‘complementarios’ de las competencias de ejecución estatutariamente atribuidas a las comunidades autónomas, pero no serán ‘duplicados’ si, por ejemplo, las acciones locales específicamente desarrolladas o sus concretos destinatarios no coinciden con los de los servicios autonómicos correspondientes. El tenor del artículo 25 LBRL confirma con toda claridad que el legislador básico no ha identificado el ejercicio de competencias ‘complementarias’ con la ejecución ‘simultánea’ del mismo servicio: al referirse a la atribución legal de competencias municipales, a la vez que conmina a garantizar ‘que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública’ (apartado 5), obliga a asegurar que los ayuntamientos dispongan ‘en todo caso’ de ‘competencias propias’ dentro de ámbitos materiales donde las Comunidades Autónomas cuentan con competencias de gestión o ejecución (apartado 2). Consecuentemente, el artículo 7.4 LBRL no impide aprovechar la estructura territorial compuesta del Estado (art. 137 CE) para distribuir prestaciones entre los niveles autonómico y local y, dentro de este, entre sus eventuales subniveles de gobierno (inframunicipal, municipal o intermedio)”. En consonancia con esta doctrina, las normas autonómicas de desarrollo de la LBRL, al describir las condiciones para emitir el informe de ausencia de duplicidades, insisten en la distinción: por ejemplo, ya antes del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, para Asturias, el artículo 5.2 del Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; también, para Valencia, el artículo 6.2 del Decreto 67/2018, de 25 de mayo, del Consell, por el que se regula el procedimiento de los informes para el ejercicio por las entidades locales de competencias diferentes de las propias o delegadas.

38. Al efecto, es importante destacar que dichos informes, como ha señalado la STC 107/2017, de 21 de septiembre, son el ejercicio de potestades regladas, siendo “improcedentes las consideraciones de oportunidad”. Ello no obsta para que los mismos puedan ser negativos cuando, por ejemplo, la actividad cuyo ejercicio quiere asumir la entidad local en cuestión duplica la actuación administrativa al coincidir con ayudas ya establecidas por la comunidad autónoma, caso enjuiciado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Oviedo, de 29 de marzo de 2019, en el recurso 77/2018.

39. Hay que recordar que, en las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Murcia, se entiende que, al no hacer mención sus estatutos de autonomía específicamente a la tutela financiera, la misma se ejerce por el Estado a través del Ministerio de Hacienda, en una interpretación ciertamente chocante al suponer una división un tanto artificiosa de la ejecución en materia de régimen local, que sí corresponde a dichas comunidades. Al respecto, puede verse la posición crítica de Medina Alcoz (2023: 60 y ss.).

los que los ayuntamientos solicitaron y obtuvieron⁴⁰ los preceptivos informes vinculantes, en el contexto de la COVID-19, para poder aprobar convocatorias de ayudas con un amplio espectro, con la notoria ventaja de facilitar una coordinación con las ayudas autonómicas o estatales y evitar, insistimos, las duplicidades o los casos de sobrefinanciación.

En cuanto a los efectos de la ausencia de estos informes vinculantes sobre el programa de ayudas, no ha sido, hasta donde nuestro conocimiento alcanza, una cuestión objeto de pronunciamientos judiciales. En principio, la actividad amparada por una competencia propia general que se ha ejercido al margen de este procedimiento debería ser considerada una actuación irregular, pero no estamos ante una incompetencia “manifiesta”⁴¹ —puesto que no se puede afirmar que la entidad local nunca podría haber ejercitado dicha facultad—, sino ante una causa de invalidez “relativa”⁴², que depende de diversas circunstancias y no puede ser, normalmente, salvo en casos extremos, notoria e incontrovertida. En consecuencia, entendemos subsanable esta irregularidad mediante la emisión tardía de estos informes, que, recordemos, son reglados, y que, en tal caso, constatarían que se trata efectivamente de una competencia propia general⁴³.

Es importante también recordar que la configuración de estas ayudas, si no se quiere que resulten contrarias al derecho de la Unión, debe limitarse a lo imprescindible para reparar los perjuicios causados por los aconteci-

40. Además de los casos que recoge el ya citado “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en su página 11, pueden verse, por ejemplo, las “Bases que regulan la concesión de subvenciones directas a favor de microempresas, PYMES y autónomos del sector de la hostelería afectados en su actividad como consecuencia de la epidemia de COVID-19, con la finalidad de apoyar el tejido comercial municipal”, aprobadas el 5 de mayo de 2021 por el Ayuntamiento de Polanco (exppte. 1330/2020, con Código BDNS 563107), que se publicaron una vez que “se ha solicitado tanto del Ministerio de Hacienda como de la Comunidad Autónoma sendos informes preceptivos sobre sostenibilidad financiera de la nueva competencia e inexistencia de duplicidades, cuya recepción en sentido favorable condiciona la publicación de la presente convocatoria”.

41. Requisito que no solo es común, por razones institucionales, a cualquier causa de nulidad, sino que está, en este caso, expresa y claramente exigido por el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

42. En cuanto que no cabría descartar que esa competencia no pudiese ser legítimamente ejercida por la entidad local en cuestión, lo que excluiría la nulidad radical o de pleno derecho, porque no podría hablarse en puridad de una incompetencia “manifiesta”. Criterio que no solo se sostiene por la doctrina (García Luengo, 2002: 191 y ss.; Kopp y Ramsauer, 2021: 1098), sino que también está muy presente en el día a día de nuestra jurisprudencia, como demuestra la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2024, en el recurso 1769/2022, que rechaza que sea nula la actuación de unos órganos de la inspección tributaria fuera de su ámbito competencial territorial, porque el acto que presuntamente lo posibilitaba incurría en una insuficiente motivación.

43. Nótese que no estaríamos tampoco, en condiciones normales, ante una ausencia total y absoluta del procedimiento [artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común], porque el programa de ayudas pudo seguir frente a sus destinatarios un procedimiento perfectamente legal, y sería excesivo exigir que los ciudadanos, o incluso las empresas destinatarias, pudiesen fiscalizar si el Ayuntamiento cumplió sus obligaciones para poder ejercer la competencia correspondiente, si bien esta afirmación podría matizarse si la competencia está, nuevamente, muy distante de los intereses propios de una corporación local.

mientos de carácter excepcional y no ir más allá asistiendo, por ejemplo, a una empresa que ya estaba en una situación económica compleja antes de sobrevenir la crisis en cuestión.

Debe destacarse, además, que este mecanismo del artículo 7.4 de la LBRL permite potencialmente atender no solo las necesidades del tejido empresarial presente en el término municipal afectado por la situación crítica, sino incluso a otras personas o entidades que lo precisen, sin tener que realizar una interpretación extensiva del concepto de protección social, siempre que, como se ha de demostrar a través de los informes preceptivos y vinculantes de las Administraciones competentes, la sostenibilidad financiera del municipio no se ponga en peligro y no se produzcan las ya referidas duplicidades en el ejercicio de las competencias públicas.

2.3

El papel de las diputaciones y otras entidades locales

Si hasta este momento nos hemos centrado en los municipios como entidad local básica, tanto las asociaciones de municipios en mancomunidades como la provincia como entidad local también pueden cumplir un importante papel en la mitigación de las crisis con ayudas.

En lo que respecta a las provincias, y más allá de la cooperación con los municipios, especialmente los de menos recursos⁴⁴, para que puedan promover estas ayudas en ejercicio de sus propias competencias, la provincia por sí sola podría activar las competencias que puede tener atribuidas en el marco de “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito” [artículo 36.1.d) de la LBRL]. La interpretación amplia de este marco competencial, comprensivo de potestades de organización o serviciales —incluso en la redacción original anterior a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que era potencialmente más expansiva—, ha sido negada en la jurisprudencia⁴⁵, pero es evidente que este precepto habilita para que la provincia pueda asumir competencias que le

⁴⁴. En la pasada crisis generada por la COVID-19, las diputaciones invocaron genéricamente sus competencias de asistencia en la prestación de servicios municipales [artículo 36.1.a) y c) de la LBRL] para justificar ayudas al sector productivo, especialmente autónomos y pymes, que se canalizaban a través de los municipios; por ejemplo, la convocatoria de subvenciones a ayuntamientos de la Diputación Provincial de Alicante y las condiciones de concesión con destino a minimizar el impacto económico que la COVID-19 estaba suponiendo sobre pymes, micro-pymes, pequeños empresarios autónomos y profesionales de sus municipios para la anualidad 2022, publicadas el 5 de mayo de 2022 en el tablón de edictos electrónico de la Diputación Provincial de Alicante, en una interpretación cuando menos creativa del artículo 36.1 de la LBRL.

⁴⁵. Por ejemplo, en la STS de 21 de febrero de 2001, recurso 3221/1995 —entre otras—, que niega la facultad de la Diputación de Barcelona para coger gestionar un museo y para cuestionar la

permitan ejecutar programas de ayudas en los ámbitos social y económico, que son los implicados, como hemos visto, en el caso de las ayudas ante situaciones de crisis. En tal sentido, la jurisprudencia viene admitiendo programas de ayudas amparados en esta norma, incluso cuando la actividad subvencionada transcendía el propio territorio de la entidad local en cuestión, sin hacer particular mención de la norma concreta que, en desarrollo de este precepto, atribuía la competencia en cuestión⁴⁶.

Por otra parte, las diputaciones provinciales también pueden ampliar sus competencias por la vía, que ya hemos analizado, del artículo 7.4 de la LBRL⁴⁷, para desarrollar actividades de interés provincial⁴⁸, entre las que puede estar el apoyo a los ciudadanos y entes afectados por una crisis que incide en su territorio.

En cuanto a la posibilidad de que otras entidades locales aprueben programas de subvenciones u otras ayudas que atiendan a los ciudadanos en tiempo de crisis, la misma debe afirmarse en cuanto se constituyan para ejecutar el tipo de competencias que, como hemos visto, pueden justificar dichas ayudas (por ejemplo, no habría problema para que una mancomunidad apruebe ayudas sociales si los servicios sociales municipales correspondientes se han mancomunado), si bien no cabría que estas entidades inten-

normativa catalana que transfiere estas instalaciones a la Comunidad Autónoma, al entender que el fomento de la cultura no ampara atribuciones de organización y serviciales.

46. En tal sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 14 de octubre de 2016, en el recurso 423/2016, que sostiene lo siguiente: "[...] el ejercicio competencial que la Diputación Foral realiza mediante la medida de fomento litigiosa, lo que requiere es la presencia de un interés público vinculado con el ámbito territorial que le corresponde, y no en cambio una identificación precisa y completa entre el alcance y objeto geográfico y territorial (virtual) último de la acción particular subvencionada y el propio de la Administración concedente, que no tiene por qué agotarse en éste último, como si la sola referencia a otros territorios, provincias o espacios geopolítico-administrativos supusiese ejercer competencia administrativa sobre ellos o usurpar las atribuciones ajenas. Piénsese que en otro caso resultaría imposible fomentar por los poderes públicos todas aquellas iniciativas y proyectos de carácter supralocal o hasta supranacional que carecieran de materialización precisa y agotadora en el propio lugar de la subvención a desdén de que, -como pudiera ocurrir también en este caso-, pudieran ser fomentadas igualmente desde otros ámbitos o instituciones y finalmente trascendiesen a otros lugares. Conceder una subvención no es, por tanto, financiar integralmente a personas públicas o privadas ni ejercer otro tipo de potestades administrativas que queden limitadas '*ratione loci*'. Desde ese punto de partida, que todos (o parte) de los proyectos de desarrollo tenidos en cuenta ofrezcan esa conexión con la vida económica, social, demográfica y cultural del T.H. guipuzcoano, desarrollándose además por entidades y personas en él residenciadas (Universidades, Ayuntamientos), no se compadece, a nuestro entender, con la razón de incompetencia que se esgrime, al margen de que tales proyectos puedan tener por finalidad y contener asimismo estudios, investigaciones o conclusiones sobre otros ámbitos limítrofes o con relación geográfica, socio-política o cultural". En esta misma línea, entre otras, con la redacción anterior del precepto, la STS de 25 de octubre de 2005, en el recurso 3026/2003, admitía la subvención por una diputación foral de una entidad destinada a promover la cultura vasca, incluso más allá del territorio foral, teniendo en cuenta que la normativa de la Comunidad Autónoma cedía la gestión de la cultura a las diputaciones forales.

47. En tal sentido, también, por ejemplo, Santiago Iglesias (2021: 304).

48. En este sentido, la posibilidad de acudir al artículo 7.4 viene a compensar la desaparición del artículo 36.1.e) de la LBRL, que permitía a la provincia acometer actuaciones a favor del interés público provincial en abstracto. En tal sentido, Carbonell Porras (2023: 10).

tasen ampliar sus competencias por la vía del 7.4 de la LBRL para atender otras necesidades públicas más allá de aquellas que las entidades creadoras les han atribuido⁴⁹.

3

Tipos de ayudas

A lo largo de este trabajo venimos utilizando el concepto de ayuda en un sentido muy amplio, el mismo que reconoce el derecho de la Unión Europea, y que engloba no solo aportaciones dinerarias directas, como las subvenciones, sino también otros beneficios de contenido económico positivo, como las aportaciones no dinerarias, así como la liberación de cargas que normalmente afectan a la empresa, como las desgravaciones o incentivos fiscales⁵⁰, que pueden ser medios eficaces para revertir los efectos de una situación de crisis. Sin embargo, dada la disparidad de esas ayudas en su régimen interno⁵¹, es importante valorar sus distintos requisitos de viabilidad.

Sin ánimo de exhaustividad, y a partir de las recientes experiencias (la pandemia generada por la COVID-19, o las inundaciones catastróficas ocasionadas por la DANA en 2024), podemos destacar los siguientes supuestos de ayudas.

49. Así, en opinión del Ministerio de Hacienda, las mancomunidades “sólo pueden ejercer las competencias previstas en sus Estatutos y para las que han sido creadas, lo que lleva a concluir que no puedan ejercer las llamadas competencias impropias dado que las aportaciones de los Ayuntamientos que las integran tienen una finalidad concreta y solo a ella pueden destinarse” (<https://www.hacienda.gob.es/sgfal/dgcfel/instruccionesaplicaciones/preguntas-frecuentes-sobre-la-emision-del-informe-de-sostenibilidad-financiera-del-articulo-7.4.pdf>).

50. La Comisión, recopilando la jurisprudencia del TJUE, sostiene lo siguiente sobre el concepto de ayuda [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01), marginal 68]: “La forma precisa de la medida también es irrelevante para determinar si confiere una ventaja económica a la empresa. No solo la concesión de ventajas económicas positivas es relevante para el concepto de ayuda estatal, sino que la liberación de cargas económicas también puede constituir una ventaja. Esta última es una amplia categoría que comprende todo aquello que alivie a una empresa de las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto. Aquí entran todas las situaciones en las que los operadores económicos son liberados de los costes inherentes a sus actividades económicas. Por ejemplo, si un Estado miembro paga parte de los costes de los empleados de una empresa específica, libera a dicha empresa de costes que son inherentes a sus actividades económicas. También existe una ventaja cuando las autoridades públicas pagan un suplemento salarial a los trabajadores de una empresa específica, aun cuando la empresa no tuviera la obligación legal de pagar dicho suplemento. También cubre situaciones en las que algunos operadores no tienen que soportar costes que normalmente soportan otros operadores comparables en un ordenamiento jurídico dado, independientemente de la naturaleza no económica de la actividad con la que se relacionen los costes”.

51. No a los efectos de su compatibilidad con el TFUE, normativa que les es a todas ellas aplicable en los mismos términos.

3.1

Subvenciones

En cuanto a las subvenciones, son posiblemente el instrumento de ayuda más utilizado, como se ha demostrado en las recientes crisis, en la labor de mitigación impulsada por las entidades locales que, al carecer de potestad legislativa, no pueden activar o aprovechar en toda la magnitud requerida otros medios de ayuda.

La figura de la subvención cubre en nuestro sistema tanto la subvención en sentido estricto, en cuanto aportación dineraria sin contraprestación en sentido estricto y justificada por la realización, futura e incierta, por su beneficiario de un proyecto o actividad de interés público (lo que la doctrina ha calificado como “afectación de la subvención”), como la prima, que no se vincula a un proyecto o actividad por realizar, sino que se justifica por hechos o circunstancias que ya se han producido en el pasado⁵².

Ambas figuras, que hoy están reguladas, insistimos, en la Ley General de Subvenciones, aunque su régimen jurídico no es enteramente coincidente, se pueden utilizar en la atención a las situaciones de crisis y se han utilizado durante las recientes. El uso de la prima tiene sentido para estimular la labor privada de reconstrucción o, en general, para revertir los efectos de la crisis, ya que la existencia o el compromiso de este tipo de medidas sirve para incentivar esas actividades de interés público (así, si se priman los gastos de reconstrucción de los negocios afectados por una crisis con efectos destructivos se evita el daño al tejido económico y se garantiza la continuidad de la explotación, efecto que no siempre se obtendría, como veremos, en otro tipo de ayudas meramente indemnizatorias).

La subvención en sentido estricto es un medio de dirección más preciso, que permite un mayor control del destino acorde al interés público de los fondos, al vincular su otorgamiento a la realización de una actividad futura que la Administración puede modular para que se ajuste mejor al interés público. Por ello, la subvención puede ser utilizada no solo para subvertir los efectos de la crisis, sino también, con una potencialidad mayor que otras figuras, para otra vertiente muy importante como es la prevención de futuras situaciones críticas.

En cuanto al establecimiento de estos tipos de ayudas, además de buscar su acomodo en el derecho de la Unión Europea en los términos que hemos expuesto, la entidad local tiene que cumplir también requisitos for-

⁵². Para esta distinción se puede consultar, entre la doctrina más reciente, Bueno Armijo (2013: 106 y ss.). También, en una exposición clásica, Sesma Sánchez (1998: 357-358), autora que, no sin razón, considera las primas una especie dentro del género de la subvención.

males, entre los que cabe preguntarse si es necesario modificar o aprobar el correspondiente plan estratégico de subvenciones.

La aprobación o reforma del citado plan es exigible⁵³, como han subrayado multitud de organismos externos de control⁵⁴. No obstante, la actual redacción del artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones permite que se puedan aprobar estas líneas de subvenciones (o primas) sin que estén previstas en el plan estratégico si esa ausencia de previsión está debidamente justificada, y, obviamente, la motivación de este extremo será sencilla en el caso de subvenciones urgentes para paliar las situaciones de crisis sobrevenidas, si bien, ante crisis persistentes o con efectos prolongados, la inclusión en el plan estratégico de las ayudas previstas para su atenuación es no solo conveniente, sino también exigible.

3.2 Ayudas indemnizatorias

Desde un punto de vista técnico, las ayudas que se otorgan para revertir los efectos de un hecho catastrófico, o de una crisis en general, que ha causado un daño a los beneficiarios, pero sin vincularlas con una actuación previa o futura considerada de interés del sujeto beneficiario, no serían subvenciones ni primas, sino un tercer género de ayudas que la doctrina califica de indemnizatorias⁵⁵, en las que obviamente falta el elemento incentivador, y en las que el destino de los fondos no está condicionado en absoluto a un fin determinado; simplemente se trata de indemnizar la pérdida sufrida, sin buscar, por ejemplo, la continuidad de una actividad.

La distinción entre estas ayudas y las primas puede resultar difícil en la práctica, pero en las primas la actuación ya realizada es de interés público y se busca con la ayuda incentivarla, mientras que en una ayuda indemnizatoria simplemente hay una transferencia económica ante un daño o situación de riesgo de exclusión social, sin exigir siquiera un destino determinado de la ayuda.

53. Sobre la importancia objetiva de este plan y las consecuencias que debería tener su omisión, Díaz González (2023: 424).

54. Puede verse, por ejemplo, con motivo de las subvenciones extraordinarias concedidas como consecuencia de la epidemia de la COVID-19, el ya citado "Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la COVID-19", elaborado por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana el 2 de marzo de 2023 (especialmente, páginas 6, 24 y 80, siendo destacable que entre las Administraciones que no tienen plan estratégico o no lo modificaron se encuentran no solo ayuntamientos que pudieran tener recursos limitados o tensionados, sino también ayuntamientos muy importantes y diputaciones provinciales), o el "Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020", emitido por la Audiencia de Cuentas de Canarias el 28 de diciembre de 2023 (páginas 52 y 91).

55. En tal sentido, por ejemplo, Sesma Sánchez (1998: 345).

No obstante la distancia entre la naturaleza de estas ayudas y las subvenciones, lo cierto es que en nuestro sistema se las suele someter al mismo régimen esencial, empezando por la aplicación de la Ley General de Subvenciones, como se demuestra no solo por el uso del término “subvención” en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión, sino también por las constantes remisiones al régimen de la citada ley para regular su concesión, justificación o reintegro.

Esta misma identificación se demuestra cuando se examinan las convocatorias que las entidades locales han realizado ante las situaciones de crisis, lo que no es censurable en el ámbito de la protección social⁵⁶, pero sí podría suponer un perjuicio injustificado al interés público si se extiende a los daños al tejido productivo⁵⁷ (piénsese que una transferencia dineraria por daños en unas instalaciones que no se condiciona a su reconstrucción puede convertirse en un incentivo a la deslocalización).

3.3 Ayudas en especie

El régimen jurídico de este tipo de ayudas, que pueden resultar muy importantes en tiempo de crisis (cabe pensar, por ejemplo, en el reparto de material sanitario o de primera necesidad para los afectados por una catástrofe), depende, según la Ley General de Subvenciones (que no es aquí básica)⁵⁸, del origen del bien a distribuir.

⁵⁶. Un buen ejemplo de este tipo de ayudas indemnizatorias de carácter social, que se someten a la normativa propia de las subvenciones y se califican como tales, lo tenemos en la convocatoria del Ayuntamiento de Algemés de ayudas por pérdida de bienes de primera necesidad por la DANA, que se publicó el 1 de agosto de 2025 en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas (código BDNS 849768), y por la que el Ayuntamiento otorgaba una ayuda complementaria a las que reconoció la Comunidad Autónoma a los ciudadanos que habían perdido bienes de primera necesidad por las inundaciones provocadas por la DANA. Obviamente, no se está fomentando ninguna actuación del ciudadano, sino compensando su pérdida por motivos sociales.

⁵⁷. Es significativo al respecto que el artículo 27.2 del ya citado Real Decreto 307/2005, cuando regula las ayudas para paliar los daños que se pueden causar en establecimientos industriales, mercantiles o de servicios, aclare que dichas ayudas “se destinarán a la reconstrucción de los edificios y de las instalaciones industriales, comerciales y de servicios que hayan sufrido daños, a la reposición de su utillaje, del mobiliario y de otros elementos esenciales, así como las existencias y productos propios de la actividad empresarial”, con lo que condiciona el destino de las mismas.

⁵⁸. No obstante, en la normativa de las comunidades autónomas, la regulación es similar. Pueden verse, por ejemplo, el artículo 3.2.b) de la Ley del País Vasco 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones; la disposición adicional tercera de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de Subvenciones de Galicia; o el artículo 162 de la Ley de la Comunidad Valenciana 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Con matices, sin embargo, el artículo 87.3 del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de

Si se tratar de ceder un bien que forma parte del patrimonio de la entidad local en cuestión, generalmente se debe aplicar la normativa patrimonial.

En tal contexto, el artículo 79.2 del TRRL⁵⁹ limita la posibilidad de ceder gratuitamente bienes patrimoniales inmuebles a instituciones públicas (para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal) o a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. En cuanto a la cesión gratuita de bienes muebles, aunque la normativa de régimen local estatal guarda silencio al respecto⁶⁰, entendemos que también se podrían ceder gratuitamente a entidades sin ánimo de lucro, ya que sería absurdo que fuese posible esa cesión para los bienes inmuebles, cuyo tráfico está más limitado por la normativa que para los muebles. De hecho, en la normativa autonómica aplicable al patrimonio de las entidades locales, en aquellas comunidades que han regulado la materia, se suele adoptar esta regla y se permite la cesión gratuita, si bien solo a favor de entidades públicas, sin ánimo de lucro o de utilidad pública⁶¹.

En cambio, si se trata de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero, la regulación, según establece la disposición adicional quinta de la Ley General de Subvenciones, será la propia de esta última norma, si bien con las especialidades que establece el artículo 3 de su reglamento:

- No se aplica el procedimiento de gestión presupuestaria, lo que tiene sentido, puesto que dicho procedimiento ya se habrá sustanciado con motivo del contrato por el que se adquirieron los bienes⁶². Sin perjuicio de que, en el supuesto de que la adquisición de los bienes, derechos o servicios tenga lugar con posterioridad a la convocatoria de la ayuda, será necesario aprobar el gasto con carácter previo a la convocatoria.

Cataluña, que declara aplicables las reglas patrimoniales a estas ayudas salvo “que la finalidad de la subvención implique su ejecución por la propia administración, y a cargo de sus créditos presupuestarios destinados a transferencias o subvenciones”, en cuyo caso se aplica la normativa de subvenciones.

⁵⁹. En el mismo sentido, el artículo 109.2 del RBEL.

⁶⁰. La normativa patrimonial aplicable al Estado permite la cesión de bienes muebles, pero solo a favor de entidades del sector público o, si la cesión es temporal, a asociaciones declaradas de utilidad pública (artículo 145 de la LPAC).

⁶¹. Es el caso del artículo 49.1 del Decreto catalán 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales, que permite la cesión a favor de entidades sin ánimo de lucro; o del artículo 91.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Por su parte, el artículo 26 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, permite también la cesión de bienes patrimoniales sin distinción, pero solo a favor de entidades privadas declaradas de interés público.

⁶². Vid. Pascual García (2025: 73), y también Toscano Gil (2024: nota al pie 64).

- En el caso de reintegro, se considerará como cantidad recibida a reintegrar un importe equivalente al precio de adquisición del bien, derecho o servicio, más el interés de demora correspondiente.

En lo demás, por lo tanto, se ha de estar a lo ya señalado para las subvenciones, a cuyo régimen quedan, por lo tanto, sometidas estas ayudas.

3.4

Créditos sin interés, o con un interés menor que el del mercado

En puridad, la concesión de un crédito que se debe devolver no sería una subvención, porque no habría transferencia dineraria definitiva, pero la Ley General de Subvenciones se declara aplicable supletoriamente a estas ayudas si el crédito carece de interés o tiene uno inferior al que correspondería en condiciones de mercado.

Por lo tanto, en estos casos, habrá que estar a la normativa específica de la ayuda y supletoriamente a la Ley General de Subvenciones.

El sometimiento a la legislación de subvenciones es pleno, por otra parte, cuando lo que hace la entidad local es transferir al particular fondos para cubrir total o parcialmente los intereses de un préstamo⁶³.

3.5

Incentivos fiscales

La posibilidad de habilitar exenciones fiscales por iniciativa de las propias entidades locales choca con el principio de legalidad tributaria, que exige que este tipo de incentivos se recojan por norma con rango legal, pudiendo la ordenanza local establecer estos beneficios si lo hace en el marco expresamente previsto por la ley⁶⁴. En este sentido, aunque, como ha señalado el

⁶³. Práctica que se utilizó para aliviar la carga que supuso para el tejido productivo la pandemia de la COVID-19; por ejemplo, la línea, aprobada por el Ayuntamiento de Palencia y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Palencia de 9 de abril de 2021, de subvenciones a pymes y autónomos de la ciudad de Palencia, para que hicieran frente a los intereses que se derivaran de las operaciones de crédito integradas en la línea de avales ICO COVID-19, regulada por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y la Resolución de 10 de abril de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

⁶⁴. Así lo impone el artículo 9.1 del TRLHL:

“No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos”.

Tribunal Constitucional⁶⁵, la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, les falta a los entes locales de derecho común la plena disposición sobre la configuración del tributo que sí tienen el Estado y las comunidades autónomas sobre sus tributos propios.

Esto determina que, salvo en el caso especial de las diputaciones forales vascas, la generalidad de las entidades locales no pueda reconocer dichas exenciones y beneficios sobre los tributos que recaudan. No obstante, como la experiencia durante la pandemia de la COVID-19 ha demostrado, las entidades locales pueden tratar de mitigar con medios legales la carga tributaria que soportan ciudadanos y empresas.

A este respecto, la profesora Sesma Sánchez⁶⁶ ha destacado que durante la pandemia provocada por la COVID-19 las entidades locales han aliviado la carga que sus tributos suponían mediante diversas técnicas, que la autora no duda en calificar de imaginativas. En concreto:

- Se establecieron bonificaciones fiscales sobre los tributos (lo que es posible dentro del margen que marca la normativa de cada tributo), que se aplicaron incluso retroactivamente (dado que la mayor parte de los tributos locales se devengan al inicio de cada ejercicio). El principal problema de esta solución es precisamente la necesidad de otorgar efecto retroactivo auténtico a la nueva regulación, si bien el hecho de que la ordenanza tenga dicho efecto dentro del margen que le permite la ley y de que existan razones de interés público de especial intensidad (de bien común en la terminología alemana adoptada por el Tribunal Constitucional en su doctrina sobre la retroactividad de las leyes tributarias⁶⁷) podría llegar a justificar la retroactividad de grado máximo de una norma que, aunque reglamentaria, tiene un efecto favorable para el interesado⁶⁸.
- Se modificaron ordenanzas tributarias locales para suspender su eficacia durante periodos determinados. Modificación que un sector cualificado de la doctrina admite también con carácter retroactivo⁶⁹.

65. Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, fundamento jurídico 19.

66. *Vid.* Sesma Sánchez (2020b: 459 y ss.).

67. Sobre las excepciones a la retroactividad auténtica de las leyes, y sobre la asimilación por el Tribunal Constitucional de la doctrina de su homólogo alemán a partir de la STC 126/1987, de 16 de julio, nos remitidos a García Luengo (2002: 89 y ss.).

68. Así lo entiende, por ejemplo, Sesma Sánchez (2020b: 463 y ss.). También, Rodríguez Alonso (2020: 7 y ss.). La base para esta posibilidad de efectos retroactivos partiría de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2011, en el recurso 2884/2010.

69. *Cfr.* Sesma Sánchez (2020b: 471).

- Se procedió a devolver tributos por falta de realización del hecho imponible o falta de prestación de servicios, aprovechando la previsión contenida en el artículo 26.3 del TRLHL⁷⁰.

Más discutible⁷¹ que estas soluciones ha sido la tendencia a aprobar subvenciones con la finalidad de facilitar a determinados sujetos pasivos el abono de los propios tributos de la entidad local, ya que esta práctica no solo es una suerte de fraude de ley para eludir las restricciones a las exenciones tributarias que marcan las normas con rango de ley⁷², sino que puede suponer un riesgo para el principio de igualdad.

4

Aspectos procedimentales. En particular, la posibilidad de subvenciones directas

Como hemos visto desde el punto de vista del régimen jurídico, la mayor parte de las ayudas que venimos analizando se rigen directa o supletoriamente por la Ley General de Subvenciones y su normativa de desarrollo. Esta confluencia en el régimen de las subvenciones tiene la ventaja de que el procedimiento de todas estas ayudas tiene al menos una regulación flexible y un régimen de control bien establecido.

A la hora de aplicar dicho régimen ante situaciones de crisis, es preciso hacer una distinción esencial entre las ayudas de emergencia precisas para revertir los efectos inmediatos de la crisis y las ayudas para la paulatina recuperación de la normalidad o para combatir crisis persistentes.

En las primeras, se justifica el uso de trámites excepcionales que faciliten la atención de lo que es una situación de emergencia, pero, a medida que se estabiliza o prolonga la situación de crisis, el uso de mecanismos extraordinarios se hace menos justificado, porque la situación, aunque pueda seguir siendo aguda, no es imprevisible, y generalmente admitirá que una Administración ordenada siga los procedimientos ordinarios.

En este contexto, aunque las variantes e incidencias procedimentales que se han planteado en tiempos de crisis son numerosas, vamos a centrar el análisis en dos mecanismos procedimentales que se han activado con particular frecuencia en circunstancias de excepción, y que requieren una particular atención.

⁷⁰. El citado artículo 26.3 del TRLHL dispone lo siguiente: "Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente".

⁷¹. Seguimos, nuevamente, a Sesma Sánchez (2020b: 474).

⁷². En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2014, en el recurso 3775/2010.

4.1

Empleo de declaraciones responsables para justificar el cumplimiento de los requisitos de la subvención

La posibilidad de emplear declaraciones responsables para justificar el cumplimiento de los requisitos de la subvención está prevista en el artículo 23.4 de la Ley General de Subvenciones (precepto que no es básico), pero subordinada a que, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención, se deba requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración.

En las convocatorias que los ayuntamientos hicieron en la crisis provocada por la COVID-19, se utilizó abundantemente la declaración responsable para justificar la concurrencia en el beneficiario de todos o varios de los requisitos de la subvención⁷³.

Esta previsión agiliza en situaciones de emergencia la gestión de los ayudas y posibilita, en consecuencia, la administración en masa de las ayudas solicitadas, facilitando también a los beneficiarios la presentación de la solicitud en un contexto en que reunir la documentación puede resultar difícil⁷⁴; ahora bien, si la entrega o el acceso a la documentación necesaria no se hace con posterioridad, el control de los requisitos se hace imposible o muy difícil, y se abre la puerta a situaciones de fraude. Esta constatación casi tautológica es, sin embargo, necesaria al haberse comprobado por los organismos de control que el nivel de comprobación de los requisitos ha sido, en algunos ayuntamientos, muy bajo, precisamente por la mala articulación del suministro de la documentación⁷⁵.

Es cierto, también, que la norma supletoria estatal, aplicable para las subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, puede resultar rígida en casos extremos de crisis, y puede admitirse, cuando la urgencia requiere recurrir a otros procedimientos, una presentación posterior a la concesión de la documentación que acredita los requisitos para obtener la subvención. En tales casos se podría, si se constatare que la declaración no responde a la realidad, decretar el reintegro de la ayuda por la vía de la letra a) del artículo 37.1 de la Ley General de Subvenciones, en cuanto se

⁷³. Pueden verse los ejemplos que se citan en el “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023 (pp. 43, 50 y 140), o en el “Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020”, emitido por la Audiencia de Cuentas de Canarias el 28 de diciembre de 2023 (p. 14).

⁷⁴. En tal sentido, Rodríguez Alonso (2020: 10-11).

⁷⁵. Nuevamente, el citado “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023, especialmente en sus páginas 43, 50 y 51.

hubiese obtenido la ayuda falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido⁷⁶.

4.2

La concesión directa de las ayudas

La concesión directa de las ayudas, o su otorgamiento a través de una concurrencia limitada, ha sido muy frecuente en las últimas crisis, lo que vendría justificado, en principio, por la necesidad de respuestas prontas que paliasen los daños provocados.

En este contexto, de los tres supuestos de concesión directa que contempla el artículo 22 de la Ley General de Subvenciones (precepto que tiene la condición de norma básica) se han utilizado tanto las subvenciones nominativas como, sobre todo, las subvenciones excepcionales contempladas en la letra c) del artículo 22.2 de dicha ley, que pueden otorgarse de forma directa por la concurrencia de razones de interés general que dificultan su convocatoria pública.

La interpretación que los tribunales están haciendo de esta última variante de concesión directa es sumamente matizada. Así, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 8 de abril de 2022 (en el recurso para la protección de los derechos fundamentales 379/2020) y de 4 de julio de 2022 (en el recurso 10/2021), que aunque estén referidas a subvenciones del Estado contienen doctrina relevante a nuestros efectos, entiende justificado el otorgamiento directo de unas subvenciones a los sindicatos más representativos y a la patronal para la formación digital, porque, en un momento todavía álgido de la pandemia, esta fórmula aseguraba una ágil distribución de los fondos al estar presentes estas organizaciones en la generalidad del tejido productivo⁷⁷.

⁷⁶. Si bien, de conformidad con la doctrina mayoritaria, la aplicación de esta causa de reintegro requiere la concurrencia de intencionalidad en el beneficiario. *Vid.*, por ejemplo, Rebollo Puig (2005: 436), García Luengo (2010: 42-43) y Bueno Armijo (2011: 354 y ss.).

⁷⁷. En palabras del Tribunal Supremo, reproducidas en ambas sentencias: "En diciembre de 2020, que es cuando se dicta, en plena pandemia, a falta todavía de las vacunas y con restricciones importantes de gran incidencia en la actividad económica, puede convenirse en que concurrían circunstancias que aconsejaban actuar con la mayor rapidez para aprovechar la disponibilidad presupuestaria y poner en marcha desde los comienzos de 2021 los módulos de formación correspondientes y llegar así al objetivo de llegar en ese año a 125.000 trabajadores. En este contexto, fue coherente acudir a la concesión directa y también lo fue la selección de beneficiarios en atención a su mayor presencia en los diferentes sectores productivos y la distribución entre ellos de los cupos de trabajadores a formar". En esta misma línea de interpretación generosa de la excepción, la Sentencia de 9 de enero de 2023, en el recurso 189/2021, entendió justificadas las subvenciones directas para la recualificación del sistema universitario español a favor de las universidades públicas, al entender que, aunque la pandemia afectó a todos los centros de educación pública superior, el impacto en las universidades públicas era más difícil de revertir, dadas las limitaciones de sus ingresos.

En este contexto, si bien la concurrencia de razones excepcionales de interés público puede ser fácilmente justificada en un contexto tan grave como una pandemia o una inundación catastrófica, es importante tener en cuenta dos consideraciones:

- Es preciso, en todo caso, justificar cómo la crisis concreta dificulta la convocatoria pública de la ayuda en cuestión⁷⁸.
- Como ya hemos adelantado, a medida que el impacto inicial de la crisis se supera, y aunque persistan sus efectos, dicha justificación se hace más difícil, en la medida en que una adecuada planificación permita combatir los daños persistentes sin sacrificar la concurrencia competitiva.

Por último, es importante destacar que la aplicabilidad del artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones no se traduce necesariamente en la concesión directa de la ayuda a un beneficiario o unos beneficiarios pre-determinados; la excepción que se autoriza del régimen de concurrencia competitiva se puede traducir también en procedimientos intermedios que admitan algún tipo de concurrencia, aunque sea restringida, siempre que las circunstancias que impiden una verdadera concurrencia competitiva amparen estas soluciones⁷⁹.

5 Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2011). Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal* (vol. III, 3.ª ed., pp. 2701-2733). Madrid: Iustel.
- Bueno Armijo, A. (2011). *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la política agraria común*. Sevilla: IAAP.
- Bueno Armijo, A. (2013). *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 765-781.

⁷⁸. De hecho, la falta de esa justificación es una de las cuestiones censuradas por los órganos de control que han analizado las subvenciones locales otorgadas con motivo de la COVID-19; por ejemplo, el "Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020", emitido por la Audiencia de Cuentas de Canarias el 28 de diciembre de 2023 (especialmente, pp. 60 y 96).

⁷⁹. Al respecto, Pascual García (2025: 290-291).

- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.
- Díaz González, G. M. (2023). Reflexiones sobre la eficacia invalidante de la omisión del Plan Estratégico de Subvenciones. En E. Gamero Casado y L. Alarcón Sotomayor (coords.), *20 años de la Ley General de Subvenciones* (pp. 417-426). Madrid: INAP.
- Domínguez Martín, M. (2021). Municipios: competencias y potestades. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 231-254). Madrid: Marcial Pons.
- Fernández Farreres, G. (1993a). *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas.
- Fernández Farreres, G. (1993b). La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 225-239.
- García Luengo, J. (2002). *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- García Luengo, J. (2010). *El reintegro de subvenciones*. Madrid: Civitas.
- Koenig, C. y Haratsch, A. (2003). *Europarecht* (4.^a ed.). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Kopp, F. O. y Ramsauer, U. (2021). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. Múnich: C.H. Beck.
- Medina Alcoz, L. (2023). La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 47-66.
- Pascual García, J. (2025). *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas* (7.^a ed.). Madrid: BOE.
- Pastor Merchante, F. (2021). Subvenciones y ayudas locales. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 535-556). Madrid: Marcial Pons.
- Piernas López, J. J. (2017). La definición de servicio de interés económico general en la Unión Europea... ¿De qué margen disponen los Estados miembros? *Revista Española de Derecho Europeo*, 61, 101-128.
- Rebollo Puig, M. (2005). El Reintegro de Subvenciones. En G. Fernández Farreres (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 407-527). Madrid: Civitas.

- Rodríguez Alonso, M. J. (2020). La Administración Local en el estado de emergencia. Nuevos caminos. *El consultor de los Ayuntamientos*, 8 de mayo de 2020 (<https://elconsultor.aranzadilaleyes.es>).
- Santiago Iglesias, D. (2021). Provincia, Comarca y Área Metropolitana. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 287-316). Madrid: Marcial Pons.
- Segura Serrano, A. (2011). Los “servicios de interés económico general” tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 59-96.
- Sesma Sánchez, B. (1998). *Las Subvenciones Públicas*. Valladolid: Lex Nova.
- Sesma Sánchez, B. (2020a). Ayudas económicas municipales derivadas de la pandemia. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 217-241.
- Sesma Sánchez, B. (2020b). Incidencia del COVID-19 en los tributos locales. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 449-477.
- Toscano Gil, F. (2024). Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la Ley General de Subvenciones. *RGDA*, 65.
- Velasco Caballero, F. (2017). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 21-44.
- Wallenberg, G.v. y Schütte, M. (2022). AEUV Art. 107. En E. Grabitz, M. Hilf y M. Nettesheim (dirs.). *Das Recht der Europäischen Union*. München: C.H. Beck.