



Cuadernos para la preparación del

Máster en Gestión y Administración Local

BLOQUE 4

**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (I):
POLICÍA ADMINISTRATIVA,
SERVICIO PÚBLICO Y FOMENTO**

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local

Vicente Álvarez García
Flor Arias Aparicio
Ángel Orgaz Valle (directores)

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local



Bloque 4

Actividad administrativa (I):

Policía administrativa, servicio público y fomento



Cáceres
2023

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Estos *Cuadernos para la preparación del Máster en Gestión y Administración Local*, que resulta posible gracias a la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura y de la Excm. Diputación de Cáceres, han sido elaborados por el profesorado que imparte docencia en el mismo, con el objeto de que los alumnos que lo cursan dispongan de unos materiales básicos para introducirse y profundizar en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las Entidades locales, así como del Derecho que sirve para regirlas



- © Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Ángel Orgaz Valle, para esta edición
- © Los autores, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Montserrat y Butler (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Adobe Garamond Pro (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046
publicac@unex.es
<https://publicaex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-208-3
Depósito Legal: CC-189-2023

Impreso en España - *Printed in Spain*

Maquetación e impresión: Dosgraphic, s. l. (dosgraphic@dosgraphic.es)

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
Abreviaturas.....	11
Lección 1. La actividad inspectora de la administración	13
<i>Pedro Brufao Curiel</i>	
I. La potestad inspectora de la administración. Cuestiones previas..	13
II. Aspectos procedimentales de la inspección administrativa.....	18
Lección 2. Materiales para el estudio de las técnicas esenciales de la actividad administrativa de policía: autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones.....	23
<i>Fernando Pedraza Polo</i>	
I. Introducción a las formas de la actividad administrativa	23
II. La actividad administrativa de limitación o de policía.....	24
III. Técnicas de intervención administrativa	24
IV. Especial referencia a las comunicaciones previas y declaraciones responsables.....	27
V. Estudio de supuestos prácticos.....	29
Lección 3. Seguridad y justicia en los municipios.....	31
<i>Jordi Ortiz García</i>	
I. Políticas locales de seguridad y prevención	31
II. Instituciones del control del delito: la policía	32
III. Competencia municipal en materia policial y régimen jurídico de la policía local	34
IV. Los cuerpos de policía local y su régimen jurídico.....	34
V. Oficinas de justicia en los municipios	35

Lección 4. El régimen jurídico general de la actividad de servicio público..... 39

Jorge Fco. Alba Figuero

- I. Las competencias locales: diferencias con el concepto de servicio público 39
- II. Los servicios públicos locales 41
- III. Servicios locales y actividades económicas 43
- IV. Los sujetos del servicio público: la administración pública, la empresa gestora del servicio y el usuario 46
- V. Las formas de prestación de los servicios públicos locales 47
- VI. Prestación por las diputaciones: especial referencia a los servicios mínimos municipales y su coordinación en los municipios de menos de 20.000 habitantes 49
- VII. Establecimiento, organización y supresión de los servicios..... 50

Lección 5. La gestión de los servicios públicos: desarrollo del régimen jurídico del servicio público local..... 53

Álvaro Casas Avilés

- I. La gestión directa de los servicios públicos (I): cuestiones previas.. 53
- II. La gestión directa de los servicios públicos (II): los mecanismos para la gestión directa..... 54
- III. La gestión directa de los servicios públicos (III): en particular, las sociedades mercantiles 100 % locales 56
- IV. La gestión indirecta..... 57
- V. El coste efectivo de los servicios públicos locales. Contabilidad Analítica 58
- VI. El precio de los servicios públicos: impuestos, tasas y precios públicos. La financiación a través de tarifas. Limitaciones en el caso de la gestión indirecta..... 61
- VII. Especial referencia a las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias (PPPNT)..... 63
- VIII. El control y la fiscalización de los servicios públicos locales 65

Lección 6. El régimen jurídico general de la actividad de fomento. En particular, las subvenciones públicas 71

Enrique Hernández Díez

- I. El concepto y los elementos esenciales de la actividad de fomento 71
- II. Las categorías generales del fomento público contemporáneo 72
- III. El régimen jurídico de la subvención..... 73
- IV. Otras técnicas de fomento público 86

Lección 7. La gestión pública de las subvenciones en la Diputación de Cáceres..... 91

María de Arántzazu Grande Fernández

- I. Introducción a la ordenanza general de subvenciones de la Diputación de Cáceres 91
- II. Gestión de las subvenciones en aplicación de la ordenanza general de subvenciones de la Diputación de Cáceres 93
- III. Procedimientos de concesión..... 98

Lección 8. La justificación, el reintegro y el control financiero de las subvenciones en la Diputación de Cáceres 101

Alejandro Cabrera Gómez

- I. Del procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones 101
- II. Del reintegro de subvenciones..... 107
- III. Del control financiero y de las infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones 108

ABREVIATURAS

art.	Artículo
CC	Código Civil de 1889
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
DA	Disposición adicional
EAE	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura
EELL	Entidades Locales
FJ	Fundamento Jurídico
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LECR	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOPJ	Ley Orgánica 6/1986, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
LSCap	Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital
PPPNT	Prestaciones patrimoniales públicas no tributarias
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

LECCIÓN 1. LA ACTIVIDAD INSPECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN

PEDRO BRUFAO CURIEL

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. LA POTESTAD INSPECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN. CUESTIONES PREVIAS

1. **La potestad inspectora administrativa y la competencia como premisas a la hora de realizar inspecciones.**
 - A. La inspección administrativa en sentido estricto se practica sobre los particulares u otras Administraciones. Por tanto, la inspección de servicios o interna hay que diferenciarla, pues sigue principios y procedimientos diferentes.
 - B. La actividad inspectora pública se predica del principio de legalidad y del de vinculación positiva de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, en cuya virtud sólo pueden realizar lo que éste les permite. Lo dicho se predica especialmente respecto de la acción interventora en la libertad y propiedad de los ciudadanos, Por esta razón, la jurisprudencia (nacional y europea) ha manifestado que se exige la cobertura de una norma con rango de ley, a lo que no obsta que las particularidades de la inspección puedan complementarse gracias a normativa reglamentaria de desarrollo.
 - C. La inspección es el reflejo o consecuencia del ejercicio del poder ejecutivo en el marco ordinario de la intervención sobre terceros. Puede consistir en varias actividades que conduzcan a la comprobación de situaciones de hecho y jurídicas de las que se pueda deducir que se está ante un eventual incumplimiento normativo. Como ejemplo, puede limitarse a la exigencia de la muestra de la documentación, de una licencia o ciertos documentos, así como el requerimiento de someterse a inspecciones técnicas, como las de vehículos, industria o edificios, y también puede predicarse del plano estrictamente personal, como ciertas condiciones físicas y de salud o familiares.

- D. A pesar de la importancia de la actividad inspectora (tributos, laboral, seguridad ciudadana, urbanismo, patrimonio cultural, finanzas, transportes, medio ambiente, contrabando y aduanas, industria, extranjería, educación, consumo, sanidad...), no existe un régimen detallado común del ejercicio de la potestad de inspección en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), salvo algunas indicaciones concretas. Por tanto, habrá que estar a la legislación específica sectorial para aprehender el régimen aplicable, a lo que se suma una importante jurisprudencia que modela cada figura.
- E. El procedimiento específico aplicable tampoco abarca la totalidad de las causas, métodos y efectos de las inspecciones públicas, ya que hay elementos que se predicen de otras instituciones jurídicas, como la protección de los derechos fundamentales (identificación personal, cacheo, entradas en domicilios y empresas, inmovilización...), el valor probatorio de las actas de inspección o quién puede realizar tales inspecciones en el ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios o por entidades colaboradoras, las cuales realizan estas funciones desde la base del Derecho privado, pero con efectos públicos, como la acreditación industrial. En algunos supuestos, como la inspección técnica de vehículos, las inspecciones pueden darse bajo ambos supuestos.
- F. Las inspecciones son la plasmación de la potestad administrativa sobre un sector en virtud de una atribución legal en origen, que impide que mediante el mero recurso a la promulgación de una norma reglamentaria se pueda crear *ex novo* esta potestad. La amplitud de su ejercicio en numerosísimas facetas de la vida social resulta en una casuística elevada, en diverso grado de intervención en la esfera jurídica de los ciudadanos.
- G. Hay que constatar en primer lugar la existencia de dicha potestad, de acuerdo con la necesaria cobertura legal de la actividad. Posteriormente, se ha de comprobar la competencia de una determinada Administración. Sin embargo, saber qué Administración es la competente no es una tarea fácil, dada la concurrencia de competencias sobre el mismo objeto y los conflictos de competencias tan habituales. Esta competencia es irrenunciable e inalienable, implícita a la labor de control o intervención administrativa concreta siempre en aras del interés público.

- H. Hay facetas en las que el Estado se reserva una “alta inspección”, al menos nominalmente, con el fin de que se vigile que las comunidades autónomas ejecuten con propiedad las competencias que le son propias en el marco de la legislación básica del Estado, sin que pueda entenderse, por el contrario, que se está bajo una dependencia jerárquica. Es el caso de la alta inspección en materia educativa.
- I. El ejercicio de las competencias de inspección puede alcanzar un elevado grado de autonomía en algunos supuestos. Una muestra es la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, en cuya virtud puede realizar inspecciones *in situ* sobre la circulación de moneda y la supervisión e inspección de entidades financieras. Otro ejemplo es el ejercicio de la labor inspectora en las Universidades públicas.
- J. En numerosos ámbitos, las inspecciones tienen origen en el marco del ordenamiento europeo, por lo que habrá que estar a su régimen jurídico, basado en el principio de subsidiariedad y en el de cooperación institucional. En la mayoría de los casos, son las autoridades del Estado miembro las que inspeccionan el cumplimiento del ordenamiento de la UE, pero en otras lo lleva a cabo personal de la Comisión. Las políticas netamente europeas, como la agrícola, la pesquera o la defensa de la competencia y del mercado interior son objeto de una intensa actividad de inspección. Estas inspecciones pueden tener incluso alcance extra-territorial.

2. Los ciudadanos ante la inspección administrativa.

- A. Los ciudadanos y las Administraciones se encuentran así vinculados a la eventualidad de una inspección, que han de soportar como plasmación de las labores preventivas de la Administración o *a posteriori*, ante la posibilidad de una posible infracción. Los ciudadanos tienen ante sí un deber jurídico de someterse a las inspecciones de que se trate, como plasmación de la carga general de la colaboración activa. Así se establece, por ejemplo, en materia de seguridad vial acerca de la obligación de inspección de los vehículos o de que los centros de educación vial se sometan igualmente a inspección por las autoridades de tráfico.
- B. Este deber de soportar las inspecciones se predica aún más de las llamadas relaciones especiales de sujeción, en las que los ciudadanos se

encuentran en una situación de dependencia u obediencia superior ante la Administración, que adquiere una posición de supremacía especial, como pueden ser los empleados públicos, los alumnos en centros educativos públicos o los presos.

- C. Dependiendo del grado de intervención sectorial, nos encontramos ante los autorizados o concesionarios, en cuyo régimen jurídico existen un amplio rango de situaciones en las que se someten a la potestad inspectora, una auténtica escala de situaciones.
- D. El art. 18 LPAC recoge la obligación de los ciudadanos de facilitar las inspecciones y actos de investigación, salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atente contra el honor, la intimidad personal o familiar o suponga la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas. Este deber de colaboración es activo y no implica de por sí la ablación o restricción de ningún derecho. Unos ejemplos son el deber de comparecencia en las oficinas administrativas del art. 19 LPAC o el deber de los beneficiarios de subvenciones públicas de someterse a las actuaciones de comprobación del órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida. Para cumplir con el mejor fin del dinero público entregado se establecen otras obligaciones, relativas a la disposición de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones (art. 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).
- E. De la misma manera, la inspección que se realiza sobre documentos podrán también predicarse de los que se puedan recabar de otras Administraciones públicas, sin que el inspeccionado pueda oponerse. La jurisprudencia ha establecido que la labor inspectora habrá de limitarse a los documentos, electrónicos o impresos, estrictamente necesarios

para el fin de la inspección. Para facilitar esta inspección documental es frecuente imponer la obligación de inscribirse en determinados registros.

- F. La entrada en el domicilio (art. 18 CE) o en la sede las empresas es una de las cuestiones más importantes a la hora de llevar a la práctica una inspección. El art. 100 LPAC, que regula los medios de ejecución forzosa, exige que la entrada al domicilio obtenga previamente el consentimiento del inspeccionado o, en su defecto, la oportuna autorización de un juez, que será de lo contencioso-administrativo.
- G. Este consentimiento u autorización se predica igualmente en el caso de las sedes de empresas o despachos, en cuestiones como las inspecciones relativas a las infracciones en defensa de la competencia o en materia tributaria, por ejemplo.
- H. Los inspeccionados han de contar con la información pertinente para la defensa de sus derechos en el ámbito administrativo de forma general (arts. 142, 143 y 147 de la Ley General Tributaria). En otros casos, se permiten medidas más expeditivas, como en materia sanitaria (art. 31 de la Ley General de Sanidad), que permite la entrada libre y sin notificación previa en establecimientos sanitarios o tomar y sacar muestras.
- I. El principio de proporcionalidad es uno de los que presiden la actividad inspectora, por lo que quedará sin amparo jurídico toda acción que no suponga un medio adecuado para el fin que se pretende, siempre bajo la protección de los derechos fundamentales. Lo dicho se predica especialmente del ámbito personal e íntimo en los casos de seguridad ciudadana, donde a veces la mera identificación personal basta para el fin pretendido, sin que el cacheo o la retención policial redunden en la garantía de la finalidad que se busca. La proporcionalidad trata de evitar el abuso de la labor inspectora, por lo que una vez cumplido el fin de inspección, sería ilegítimo recabar información ya obtenida o proceder a la reiterada identificación de los investigados. Otro ejemplo puede ser la hora en que las inspecciones se ejecuten si afectan a la intimidad personal y familiar, lo cual podría considerarse un abuso o desviación de poder.

II. ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA

1. La inspección administrativa en la LPAC.

- A. Como ya sabemos, la LPAC no regula expresamente esta cuestión, sino que recoge algunas cuestiones puntuales.
- B. Las inspecciones no tienen por qué corresponder a un procedimiento concreto, por lo que pueden existir inspecciones independientes de un procedimiento y concluir también en su mero archivo, sin que llegue a incoarse ningún procedimiento, generalmente de carácter sancionador.
- C. El art. 55 LPAC prevé que la iniciación del procedimiento pueda deberse a la labor de inspección o de actuaciones previas en el ámbito sancionador, que se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de las personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.
- D. La denuncia de un particular o de otra Administración, de forma general, no convierte al denunciante en un “interesado” a los meros efectos administrativos que resulten del procedimiento que se tramite. Se trata de la mera comunicación de unos hechos ante la Administración competente para que obre en consecuencia.
- E. El ciudadano tiene el derecho a conocer el estado de la tramitación de su expediente derivado de una inspección, a obtener copias o saber quién es la autoridad pública y el resto de intervinientes en el expediente del que es objeto, así como la asistencia de asesores (art. 53 LPAC).
- F. Los hechos, motivación, procedimientos y resultados de la inspección se recogen en el acta de inspección, que puede estar sometida a un determinado formato según la materia de que se trate. El art. 77.5 LPAC establece que los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes, se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario: su valor probatorio es, consecuentemente, *iuris tantum*, sin que goce lo plasmado en los actos de inspección del carácter de fe pública ni que el

personal que ejerce las prerrogativas de inspección se considere fedatario público. El valor probatorio se predica de los hechos comprobados por quien ejecute la inspección, sin que tales presunciones de veracidad y legalidad alcancen a cuestiones fácticas, como opiniones, declaraciones de terceros o juicios de valor.

- G. Las actas de inspección pueden ser parte de los informes necesarios para motivar y dictar la resolución que dé por finalizada la fase de terminación del procedimiento (art. 79 y ss. de la LPAC).
- H. Como resultado de la labor inspectora, se pueden aplicar ciertas medidas cautelares (art. 56 LPAC), como la inmovilización de vehículos, aeronaves y buques, la retirada o intervención de productos, la inmovilización de medios financieros o el cierre provisional de determinadas actividades gracias a la suspensión de licencias o de los efectos de las declaraciones responsables, bajo los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

2. Aplicación de otras reglas jurídicas ante la inspección administrativa.

- A. Las inspecciones administrativas son resultado del ejercicio de la autoridad administrativa en el ejercicio de sus potestades y competencias.
- B. A resultas de este principio jurídico, las inspecciones solamente las pueden llevar a cabo el personal de las Administraciones públicas que ostente la condición de funcionario de carrera, de acuerdo con el marco del Estatuto Básico del Empleado Público. Sin embargo, hay casos en los que se reconoce tal capacidad a funcionarios interinos y personal laboral, que pueden intervenir materialmente en las labores de inspección. El recurso a entidades mercantiles públicas y en general a los medios propios hace que ciertas tareas que se pueden considerar inspectoras pasen a ellas desde las Administraciones titulares de la competencia, como la toma de muestras y su análisis.
- C. Cada vez es mayor el recurso a acudir al ejercicio privado de funciones públicas a través de las entidades colaboradoras, que se dan especialmente en el ámbito industrial y ambiental. Las entidades colaboradoras practican las labores técnicas y documentales de una competencia administrativa. Habrá que estar a lo regulado específicamente en cada materia sectorial para conocer el alcance de su intervención. Unos ejemplos notables son la certificación ambiental, la inspección técnica de vehículos, de edifi-

cios o buques, o el control de la calidad de las aguas. Igualmente, hay entidades de Derecho público, como las comunidades de regantes o los colegios profesionales que, aplicando los procedimientos administrativos, llevan a cabo labores de inspección y sanción.

- D. Para conocer con detalle este régimen jurídico hay que acudir en primer lugar a la normativa sectorial, a los estatutos de estas entidades y, en su caso, a la eventual encomienda de gestión realizada por la Administración titular de la competencia. En otros casos, nos encontramos con entidades privadas que ejercen por delegación diversas funciones públicas gracias a un especial reconocimiento legal; es el caso de las federaciones deportivas respecto de las competiciones oficiales y los clubes y deportistas que en ellas participan y el régimen sancionador competitivo.
- E. A los inspectores les son de aplicación todas las cuestiones relativas a su capacidad y a las causas de avocación, delegación, suplencia, encomienda de gestión, abstención y recusación, por lo que hay que acudir al régimen propio del personal al servicio de las entidades públicas y a los arts. 9 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- F. La falta de la competencia concreta puede ser causa también de la nulidad de la actividad de inspección y de su valor probatorio. En consecuencia, hay que conocer con detalle el régimen de competencias concreto a los efectos del art. 47 LPAC. Estas competencias son tanto materiales como territoriales, que en el caso de concurrencia habrán de estar a dicho juego competencial y a la cooperación y colaboración entre Administraciones públicas, especialmente ante la falta de medios de ciertas entidades locales (art. 27 de la Ley de Bases de Régimen Local, respecto de la inspección comercial y de espectáculos públicos). Debido a la creciente internacionalización de la actividad administrativa, la inspección puede consistir en actuaciones que se puedan practicar fuera del territorio nacional y en la transferencia de información, cuestiones que se predicen en materia de aduanas tributos y finanzas, control aduanero o extranjería, por citar unos ejemplos.
- G. En cuanto a la lengua de las actas de inspección se estará a lo establecido en la normativa específica de las comunidades autónomas con lenguas cooficiales.

- I. Las actas, como plasmación del ejercicio del derecho de defensa, habrán de recoger todas y cada una de las alegaciones del interesado. Estas actas gozan de una sustantividad propia y pueden, por tanto, servir de fundamento a otras actuaciones administrativas. Una cuestión digna de reseña es que la firma del acta de inspección no implica el reconocimiento o aceptación por el inspeccionado de los hechos allí recogidos. Tal firma de las actas puede considerarse un deber si así se prevé en la norma con rango de ley formal que la regule, por lo que, en sentido contrario, la negativa a proceder a su firma no implica obstrucción a la labor administrativa de inspección que puede ser objeto de sanción.

LECCIÓN 2. MATERIALES PARA EL ESTUDIO DE LAS TÉCNICAS ESENCIALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA: AUTORIZACIONES, DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES

FERNANDO PEDRAZO POLO

*Técnico de Administración General
Jefe de Servicio Jurídico de Urbanismo
Ayuntamiento de Cáceres*

I. INTRODUCCIÓN A LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. La tipología clásica de las formas de actividad administrativa las divide en tres tipos, según el efecto que la actividad administrativa causa en la libertad de acción y derechos de los particulares: actividad de policía, actividad de fomento y actividad de servicio público.
 - A. Actividad de limitación o de policía, que restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares.
 - B. Actividad de fomento o incentivadora, que estimula mediante diversos premios o apoyos el ejercicio de la actividad de los particulares para que la orienten al cumplimiento de determinados fines de interés general.
 - C. Actividad de prestación o de servicio público, por la que la Administración suministra mediante sus propias organizaciones determinadas prestaciones a los particulares (sanitarias, docentes, culturales, de transporte).
2. Otras clasificaciones de formas de actividad administrativa incluyen la actividad administrativa sancionadora relacionada con los procedimientos sancionadores distintos de las sanciones penales, y la actividad administrativa arbitral para resolución de conflictos entre particulares.

II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN O DE POLICÍA

1. **El concepto de actividad administrativa de policía:** la actividad administrativa de limitación o de policía es aquella forma de intervención por la cual la Administración Pública restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares, sin que se pretenda sustituir su actuación. Se trata, por tanto, de actuaciones administrativas que conllevan deberes, obligaciones o cargas para los particulares. Garrido Falla define la policía administrativa como “la actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos”.
2. **Evolución del concepto.**
3. **Fundamento (art. 103 CE).**
4. **Clases.**
 - A. Policía en sentido subjetivo y objetivo.
 - B. Policía general y policías especiales.
 - C. Estatal, autonómica y local.
5. **Otras clasificaciones.**
6. **Límites (art. 84 LBRL).**

III. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

1. **El desarrollo de la actividad administrativa requiere la existencia de unas técnicas que la materialice de manera práctica mediante los correspondientes procedimientos.** La doctrina distingue entre:
 - A. **Técnicas de ordenación:** que son aquellas que establecen los límites y condiciones de ejercicio de actividades privadas sujetas a algún tipo de intervención administrativa (reglamentación, la planificación y la autorregulación).
 - B. **Técnicas de control:** que son todas aquellas técnicas jurídicas que puede emplear la Administración de acuerdo con las leyes, para el control

efectivo de las actividades privadas (las autorizaciones y licencias, la vigilancia y la inspección, las órdenes y otros instrumentos de control).

2. Técnicas de ordenación.

A. Reglamentos.

B. Planificación.

C. Autorregulación.

3. Técnicas de control.

A. Licencias y autorizaciones.

- a. El sometimiento de una actividad a una previa autorización o licencia es una manifestación del ejercicio de potestades de policía. Esta técnica de control supone condicionar la actividad o el ejercicio de un derecho del administrado a una actividad previa de la Administración Pública.
- b. Por tanto, se trata de un acto reglado que determina si la pretendida actividad o ejercicio de un derecho por parte del administrado se ajusta a las exigencias previstas en la normativa (legal o reglamentaria). Su objeto es controlar el cumplimiento de la normativa, configurándose como una técnica de intervención administrativa previa, de control preventivo del ejercicio de derechos y actividades.
- c. Así, podemos definir la autorización como la técnica de intervención administrativa previa mediante la cual la Administración habilita al particular para ejercitar un derecho o facultad preexistente, removiendo los límites establecidos a dicho ejercicio. La limitación, vendría dada porque el particular, aún siendo titular de un derecho, no puede ejercitarlo hasta que la Administración compruebe el cumplimiento de la regulación jurídico-administrativa de libertades y derechos.
- d. Y la Licencia como el acto administrativo emitido por una Administración Pública en el ejercicio de sus competencias, mediante el cual se remueve una prohibición del ejercicio de un derecho, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico.
- e. Son características de las autorizaciones y de las licencias su carácter reglado y declarativo de derechos. Son estas notas las que distinguen

las autorizaciones de las concesiones, figuras afines a ellas caracterizadas por su carácter discrecional y constitutivo, al otorgar derechos que se incorporarán al patrimonio del beneficiario.

- f. Diferencias con la concesión.
 - g. Clases de autorizaciones.
- B. Comprobación: inspección administrativa.
- a. Las actuaciones administrativas de constatación o constancia son aquellas en las que la Administración pública, o el mismo ciudadano mediante denuncia, formula declaraciones de conocimiento de hechos o de actividades para el mejor cumplimiento de fines públicos; es decir, se formulan **declaraciones o comunicaciones** respecto de situaciones, hechos o actividades que directa o indirectamente tienen trascendencia para el interés público.
 - b. Las medidas más usuales de esta modalidad de actividad de policía administrativa son los registros públicos, los inventarios y distintas modalidades de comunicación entre Administración pública y ciudadanos. En relación con las actuaciones administrativas de comprobación, la modalidad más característica es la actividad de inspección.
 - c. Al constituir ejercicio de una potestad administrativa, su ejercicio constituye una función reservada a los funcionarios públicos, viniendo la ley a habilitar su ejercicio concreto, al ser susceptible de limitar derechos individuales e imponer cargas y deberes a los ciudadanos.
 - d. La inspección está conectada con el ejercicio de la potestad sancionadora pudiendo dar lugar a la imposición de sanciones.
- C. Órdenes, mandatos y prohibiciones. La Administración Pública tiene la posibilidad de emitir:
- a. Órdenes: con carácter impositivo, de obligada observancia por parte de los destinatarios de las mismas.
 - b. Mandatos: obligan al administrado a actuar, o a actuar de una determinada manera.
 - c. Prohibiciones: suponen la indicación coactiva de la realización de una actividad o libertad.

D. Otras técnicas de control.

- a. El control mediante suministro de información.
- b. Los deberes de registro y deberes documentales.
- c. Actividades comunicadas.
- d. Mediante las evaluaciones y auditorías.
- e. Evaluación y acreditación por entidades privadas.

IV. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMUNICACIONES PREVIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES

1. **Origen.** Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Se introducen dos nuevas figuras en el procedimiento administrativo. Estas figuras son la comunicación previa y la declaración responsable. Estas se incorporaron por la adaptación a la nueva legislación de libre acceso a las actividades de servicios (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y Ley 25/2009, de 22 de diciembre).
2. **Regulación.**
 - A. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
 - B. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).
 - C. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
 - D. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
3. **Conceptos.**
 - A. Se entiende por declaración responsable aquel documento suscrito por un interesado por el cual manifiesta (art. 69.1 LPAC): 1. Que cumple con los requisitos establecidos en la normativa para obtener el reconocimiento de un derecho. 2. Que dispone de la documentación que así lo acredita. Esta documentación se pone a disposición de la Administración, siempre

que le sea requerida, comprometiéndose a mantener el cumplimiento de las obligaciones en ella recogidas durante el período del reconocimiento.

- B. Por otro lado, la comunicación previa es el documento por el cual los interesados ponen en conocimiento de la Administración sus datos identificativos. Además, es necesario poner en conocimiento de la Administración cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o del ejercicio de un derecho (art. 69.2 LPAC).
 - C. Tanto la declaración responsable como la comunicación previa reconocen el ejercicio de un derecho o inicio de una actividad. Por tanto, desde su presentación se permite el ejercicio del derecho o de la actividad, estando sujetos al control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.
4. **Régimen jurídico.** Los artículos 69 LPAC y 7 de la Ley 17/2009 establecen el régimen básico.
5. **Diferencias con el mecanismo de la autorización.**
- A. El momento en el que interviene la Administración Pública española.
 - B. La Ley 17/2009 en su artículo tercero define autorización de la siguiente manera: “cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”. En el caso de las autorizaciones, como se aprecia, es clave que el control de legalidad se lleve a cabo de forma previa al inicio de la actividad de servicio o su ejercicio.
 - C. El artículo 69.3 LPAC dispone que “las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”, es decir, la mera entrega del documento facultará el ejercicio de la actividad, teniendo la Administración que realizar las comprobaciones oportunas, siempre, en un momento posterior a dicha presentación.
6. **Diferencias entre comunicación y declaración responsable.** Desde el punto de vista jurídico, son dos formas distintas de proceder, en lo que corresponde al traslado a la Administración de la voluntad del ciudadano y la expresión con el cumplimiento de la legalidad. Lo realmente decisivo de la nueva

regulación de la declaración responsable es la manifestación del interesado de que cumple con los requisitos exigidos en la normativa vigente.

7. Elección.

V. ESTUDIO DE SUPUESTOS PRÁCTICOS

1. **Estudio de procedimientos administrativos completos**, en los que se hará especial referencia a documentos oficiales de presentación de solicitudes, tramites, deficiencias, resoluciones, etc., con modelos y ejemplos prácticos de cada uno de ellos.
2. **Licencias y autorizaciones.**
 - A. Licencias urbanísticas y de obras.
 - B. Licencia de primera ocupación.
 - C. Autorizaciones ambientales (Autorización Ambiental Integrada y Unificada –AAI y AAU–).
 - D. Licencias de taxis.
 - E. Autorizaciones sectoriales: Turismo, Minas, Confederación Hidrográfica, Industriales (Autorización Administrativa Previa y Autorización Administrativa de Construcción).
3. **Comunicaciones y declaraciones responsables.**
 - A. Comunicación previa de obras.
 - B. Comunicación previa de actividad.
 - C. Comunicación ambiental.
 - D. Declaración responsable de derecho bastante.
 - E. Declaración responsable de dirección de obras.

LECCIÓN 3. SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS

JORDI ORTIZ GARCÍA

*Profesor de Derecho Penal
Universidad de Extremadura*

I. POLÍTICAS LOCALES DE SEGURIDAD Y PREVENCIÓN

1. Introducción.

A. Marco normativo y directrices Locales.

- a. El art. 104 CE prevé que: “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”.
- b. Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- c. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- d. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.
- e. Plan Integral de Cultura y Seguridad Ciudadana Nacional.
- f. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- g. Convenio Marco de Cooperación y Coordinación entre Ministerio del Interior y FEMP en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial.

2. Problemas locales de seguridad

A. Diseño de las Políticas de Seguridad y Prevención.

Los entes locales son los primeros en proporcionar respuesta a problemas cotidianos de seguridad, a pesar de no contar con la potestad compe-

tencial ni recursos necesarios. Ahora bien, el grado de autonomía en determinadas materias permite llevar a cabo un análisis de las políticas locales de seguridad y prevención según los problemas del municipio (Murrià).

B. Planes Locales de Seguridad y Prevención. Especial referencia a los Planes de Autoprotección.

- a. Decreto 32/2023, de 5 de abril, por el que se regula el Registro de los Planes de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la estructura, contenido mínimo, régimen de aprobación, mantenimiento e implantación de dichos instrumentos de planificación.
- b. Decreto 95/2009, de 30 de abril, por el que se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección.
- c. Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- d. Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- e. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
- f. Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil.
- g. Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.
- h. Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

II. INSTITUCIONES DEL CONTROL DEL DELITO: LA POLICÍA

1. Nacimiento de la Institución Policial.

- A. Control del orden social y político de un órgano administrativo: las funciones de la policía se han movido entre la pacificación de los espacios

públicos y el mantenimiento del orden político. Hoy, la policía se ha convertido en una organización para dar respuesta pública cuando algo que no debía ocurrir acontece y no hay nada más para responder (Guillén).

B. La aplicación de la ley y la discrecionalidad: la policía es una agencia para hacer cumplir la ley (Guillén).

2. La Organización Policial.

A. Cultura Profesional: la organización policial es jerárquica, burocrática y arriesgada. Tradicionalmente, la cultura policial ha sido considerada solidaria interna, conservadora y masculinizada. Una construcción basada en aspectos negativos. Sin embargo, podemos destacar aspectos positivos como la generosidad o el heroísmo (Vallés).

3. Los Modelos Policiales (Medina).

A. Modelo Tradicional: un modelo basado en el aumento de efectivos policiales, aumento de patrullaje, respuesta rápida, redadas intensificadas y detenciones indiscriminadas.

B. Nuevos modelos policiales.

- a. Policía comunitaria y prevención: respuesta a la crisis de legitimidad y efectividad policial con mayor vínculo a la comunidad.
- b. Policía orientada a la solución de problemas: innovación del modelo policial desarrollado durante los años 80.
- c. Policía de calidad de vida, policía “de tolerancia cero” o policía de mantenimiento del orden: Policía de civismo. Modelo basado en la teoría de los cristales rotos de Wilson y Kelling 1982.
- d. Policía de puntos calientes y policía inteligente: durante los años 90, surgen nuevas ideas en la labor policial gracias al desarrollo de herramientas tecnológicas e informáticas.
- e. Policía productiva y de rendimiento: mentalidad “empresarial” y “comercial” en la función policial. Una nueva gestión pública.
- f. Policía de barrio (*Reassurance Policing*): Policía de aseguramiento. Un modelo policial orientado a la tranquilidad de la ciudadanía y a la reducción de la preocupación por la criminalidad.

III. COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA POLICIAL Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POLICÍA LOCAL

- 1. Autonomía y Competencias municipales.**
- 2. Seguridad y Orden Público en los municipios.**
 - A. Establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas.
 - B. Policía Administrativa.
 - C. Colaboración privada en la seguridad de espectáculos públicos y actividades recreativas.
 - D. Seguridad, Tráfico y Movilidad.

IV. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

- 1. Cuerpos policiales en el ámbito local.**
- 2. Policía Administrativa: ordenanzas municipales.**
- 3. Funciones de la policía local.**
 - A. Los efectivos de la policía local ejercerán sus funciones previstas en el art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el art. 23 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.
 - B. Estas funciones serán las siguientes:
 - a. Funciones de policía administrativa especial.
 - b. Funciones de policía administrativa general.
 - c. Funciones de policía judicial.
 - d. Convenios interadministrativos.
- 4. Facultades estatales, de las Comunidades Autónomas y municipales.**
- 5. Otras competencias en materia de policía local.**

6. Agrupación de cuerpos de policía local de varios municipios en la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

- A. Art. 20: colaboración entre municipios para atender necesidades temporales del servicio de Policial local.
- B. Art. 21: asociación de municipios para la prestación del servicio de Policía Local.
- C. Art. 22: actuación bajo la coordinación de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

7. Órganos de coordinación: las Juntas Locales de Seguridad.

Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

8. Sistema normativo de las policías locales.

- A. Arts. 104, 137, 148.1.22, 149.1.18 y 149.1.29 CE.
- B. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- C. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.
- D. Reglamentos municipales reguladores de los Cuerpos de policía local.

V. OFICINAS DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS

1. El presente de la Justicia de paz en el Ordenamiento Jurídico Español.

- A. Regulación esencial ahora vigente.
 - a. La Organización de la justicia de paz en el ordenamiento jurídico español: Capítulo VI “De los Juzgados de Paz” del Título IV LOPJ y Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.
 - b. El estatuto jurídico del Juez y de la Jueza de Paz.
- B. Juzgados de Paz: ubicación y competencias.

- a. Ubicación: Todos los municipios españoles que no albergan un juzgado de primera instancia e instrucción cuentan con un juzgado de paz.
 - b. Las competencias del Juez y de la Jueza de paz en general y su actuación: arts. 273 a 278 LOPJ e Instrucción 4/2001, de 20 de junio, del Pleno del CGPJ, sobre el alcance y límites del deber de auxilio judicial que deben prestar los juzgados de paz.
 - c. Las competencias de los Juzgados de Paz en materia civil: conciliaciones preventivas, conocimiento de los juicios verbales determinados por la cuantía de valor inferior a 90 euros, resolución de recursos de reposición interpuestos contra sus resoluciones interlocutorias y participación en la preparación del recurso de apelación interpuesto contra sus sentencias y en el recurso de queja interpuesto contra un auto propio que deniega la preparación o tramitación de un recurso de apelación contra una sentencia igualmente suya. Ejecución provisional y definitiva de sus sentencias.
 - d. El Registro Civil: funciones de los Juzgados de Paz.
 - e. Las competencias de los Juzgados de Paz en materia penal: pueden realizar conciliaciones preventivas (arts. 278 y 804 LECR) y diligencias de prevención (arts. 269, 273, 303 y 307 LECR).
 - f. Otras particularidades.
- C. Titular.
- a. El juez o la jueza de paz tienen una persona sustituta. Ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la carrera judicial. Los jueces y las juezas de paz están sometidos al estatuto jurídico de los jueces y magistrados, si bien su temporalidad y no profesionalidad tienen especialidades.
 - b. Sistema de elección: ordinario y especial.
 - c. Nombramiento por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia.
 - d. No tienen sueldo, sino una indemnización.
 - e. Derecho a ser reconocidos como autoridad a efectos penales.

- f. Derecho a disfrutar de los permisos y licencias previstas en la LOPJ, con las excepciones derivadas de la naturaleza del cargo y su carácter no profesional.
- g. Podrán ejercer actividad profesional o mercantil, siempre que no impliquen asesoramiento jurídico de ningún tipo y que, por su naturaleza, no sean susceptibles de impedir o menoscabar su imparcialidad o independencia, ni puedan interferir en el estricto cumplimiento de los deberes judiciales.
- h. Deber de fijar horas de audiencia, guardar secreto profesional y solventar conflictos y cuantas tareas se les asignen, siempre con absoluta independencia e imparcialidad, sometidos únicamente a la ley.
- i. Responsabilidad penal y disciplinaria.

2. Futuro de la Justicia de Paz en el Ordenamiento Jurídico Español.

- A. Propuestas de futuro para la Justicia de Paz en nuestro país.
 - a. Libro Blanco de la Justicia (1997).
 - b. Proyecto de ley sobre justicia de proximidad (2006).
 - c. Informe de la comisión institucional sobre demarcación y planta judicial (2010).
- B. Otros modelos de Juzgados de Paz.
 - a. La figura del Juez y Jueza de paz en Estados Unidos.
 - b. La figura del Juez y Jueza de paz en Inglaterra y Gales.
 - c. La figura del Juez y Jueza de paz en Francia.
 - d. La figura del Juez y Jueza de paz en Portugal.
- C. Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, de Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios.
 - a. Exposición de motivos.

- b. Arts. 476, 477 y 478: funciones encomendadas al personal de la administración de justicia para encomendarlas a los servicios de las Oficinas de Justicia Municipal.
- c. Disposición Transitoria Quinta que regula la implantación de las Oficinas de Justicia Municipal.

LECCIÓN 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA ACTIVIDAD DE SERVICIO PÚBLICO

JORGE FCO. ALBA FIGUERO

*Funcionario de Administración local con habilitación nacional
Subescala de Secretaría-intervención*

I. LAS COMPETENCIAS LOCALES: DIFERENCIAS CON EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

1. Competencias y servicios públicos locales: clases de competencias locales.

- A. Consideraciones previas: evolución legislativa en las competencias para la prestación de los servicios públicos. El art. 137 CE consagra el principio de autonomía de las entidades locales para la gestión de sus intereses, lo que ha llevado a una extensión en el ámbito de las competencias asumidas por la Administración Local, al albur del principio de proximidad previsto en el art. 2 LBRL. No obstante, en los últimos años se ha puesto de relieve la necesidad de su reforma, con el objetivo de clarificar las competencias municipales, evitar duplicidades con las de otras administraciones, racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. La referida reforma se articuló principalmente mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- B. Régimen jurídico: el artículo 85.1 LBRL prevé que “son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”, es decir, para poder prestar un servicio público se debe disponer de la correspondiente competencia al respecto. Esta competencia podrá ser propia (art. 25), delegada (art. 27) o en los casos del art. 7.4 impropia.

C. Competencias y servicios públicos locales: clases de competencias locales.

- a. Competencias propias: el artículo 7.2 LBRL señala que son competencias propias aquellas que corresponden a las entidades locales y que sólo podrán atribuirse por norma con rango de Ley. Corresponde, por lo tanto, a las leyes sectoriales (estatales y autonómicas) la atribución de competencias a las entidades locales atendiendo a “las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia...”, según el artículo 2.1 LBRL. Vienen reguladas en el artículo 25, para los municipios, y el artículo 36 para las Provincias.
- b. Competencias atribuidas por delegación: son competencias delegadas de las entidades locales aquellas que el Estado o las Comunidades Autónomas les atribuyen mediante una disposición normativa o un acuerdo de delegación. En concreto, el artículo 7.3 LBRL obliga a que las mismas se ejerzan “en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación... y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.”. Igualmente, la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Estos extremos se justificarán en una memoria económica, que ha de acompañar el acto de delegación.
- c. Competencias distintas de las propias y las atribuidas por delegación (también conocidas como competencias impropias): serán ejercidas cuando que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal (cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración. Ambas cuestiones que deberán quedar acreditadas previa emisión de los correspondientes informes preceptivos.

2. El modo de ejercicio de las competencias locales: actividad de policía, actividad de fomento y actividad prestacional o de servicio público.

- A. La actividad de policía: aquella dirigida al mantenimiento del orden público mediante la limitación de las actividades privadas, con el res-

peto a los principios de legalidad, proporcionalidad, igualdad e interés público.

- B. La actividad de fomento: a través de apoyos o incentivos al ejercicio de las actividades privadas, que revierten en la satisfacción de determinados fines de interés general.
- C. La actividad prestacional o de servicio público: que satisface las necesidades públicas por los órganos de la propia administración, suministrando así a los particulares las prestaciones (sanitarias, docentes, culturales, transporte, etc.).

II. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

1. **El concepto de servicio público en la legislación de régimen local y en el derecho español en general.** No existe un término unívoco de servicio público, cuya naturaleza, características y límites hayan ido evolucionando a lo largo de los años. No obstante, como primera aproximación, podría definirse como una “actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se preste un servicio al público de manera regular y continua”. El artículo 85.1 LBRL se limita a enmarcar la figura en el ámbito de las competencias de los entes locales. Posteriormente, en su art. 26.1 se regulan los servicios mínimos respecto de los que se establece la obligatoriedad de prestación, por tramos de población.
2. **El concepto de servicio público en la legislación de contratos.** La LCSP utiliza la referencia a los servicios públicos de manera ambivalente, sin concretar qué tipo de prestaciones o servicios pueden ser prestados mediante uno y otro tipo de contrato. La tipificación contractual no va a depender del objeto, del tipo de servicio de que se trate, entre otros aspectos, sino de la forma de prestación, es decir, de la transferencia del riesgo operacional (concesión de servicios) o no del mismo (contrato de servicios o contrato de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía).
3. **Régimen jurídico de los servicios públicos locales.** La normativa estatal y autonómica que configura el régimen jurídico de los servicios públicos locales. Entre otras, CE, LBRL, TRRL, LRSAL, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955.

4. Clases de servicios públicos:

- A. Servicios que pueden presentarse en régimen de monopolio, previstos en el artículo 86.2 LBRL, a los que cabe añadir aquellos que establezcan como tales las leyes autonómicas.
 - B. Servicios mínimos obligatorios, tal como aparecen relacionados en el artículo 26.1 LBRL, en función de la población del respectivo municipio.
 - C. Servicios nominados o actividades incluidas en el artículo 25.2 de la LBRL.
 - D. Servicios voluntarios, que vienen a coincidir con las denominadas competencias impropias.
5. **Servicios públicos y actividades reglamentadas.** En el caso de las actividades reglamentadas (Tornos) el mercado garantiza en principio la prestación de la actividad, pero el derecho puede alterar las reglas de la competencia otorgando ventajas o imponiendo obligaciones de servicio público para conseguir que los fines de interés general inherentes a estas actividades puedan cumplirse en su totalidad.
6. **Servicios públicos locales liberalizados.** En el ámbito local se han llevado a cabo procesos de liberalización de determinados servicios públicos, de forma que estas actividades de contenido económico se han devuelto a la lógica del mercado, pudiendo citar, entre otros, los servicios funerarios (RD Ley 7/1996, de 7 de junio, de Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica) y el servicio de mercados municipales (Ley 27/2013, LRSAL).
7. **Servicios públicos esenciales y no esenciales.** Para Ballesteros Fernández se pueden distinguir dos clases de servicios públicos: esenciales y no esenciales.
- A. Son servicios esenciales aquellos que una ley ha reservado a la Administración Pública por su carácter esencial y que se prestan en régimen de monopolio, por lo que el sector privado no puede realizar la actividad sino a título de delegado o concesionario de la Administración.
 - B. Son servicios públicos no esenciales la actividad de prestación de la que es titular una Administración Pública, lo que implica su prestación en régimen de Derecho Público, pero prestándose en concurrencia, en el mercado, con el sector privado.

- 8. Servicios mínimos obligatorios. Su prestación coordinada por la Diputación Provincial.** Regulados los servicios mínimos obligatorios en el art. 26 LBRL, su prestación coordinada por la Diputación Provincial, se llevará a cabo de acuerdo al art. 26.2 de meritada Ley, disponiendo que para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Cuando la Diputación asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso.

III. SERVICIOS LOCALES Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS

1. La iniciativa pública económica local.

- A. Servicios públicos locales, competencias locales e iniciativa pública para el ejercicio de la actividad económica: en virtud del art. 128.2 CE se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al Servicio Público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio. La regulación positiva de la iniciativa pública económica de las EELL se encuentra en el art. 86.1 LBRL por la que las EELL podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de EP y SF del ejercicio de sus competencias. Esta iniciativa es susceptible de llevarse a cabo en régimen de libre concurrencia o en régimen de exclusiva o monopolio, en cuyo caso se requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.
- B. La iniciativa pública para el desarrollo de las actividades económicas *versus* competencias locales: el contenido del art. 86.1 LBRL, tras la LRSAL, establece la condición para ejercer la iniciativa pública en el desarrollo de actividades económicas, siendo ésta garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, exigiendo, igualmente, que dicho ejercicio debe de estar vinculado con las competencias propias del artículo 25 LBRL y servicios obligatorios del artículo 26 LBRL, o bien, si se trata de una competencia distinta

de la propia o por delegación, incoar previamente para su ejercicio el procedimiento a que se refiere el artículo 7.4 LBRL.

- C. Las clases de iniciativa pública local para el ejercicio de la actividad económica (Almoacín Lamelas).
- a. *Publicatio* intensa o servicios públicos esenciales. Se produce una reserva legal de la titularidad y del ejercicio, en régimen de monopolio, de determinados sectores de la actividad (art. 86.2 LBRL).
 - b. *Publicatio* media o servicios públicos no esenciales. Se da la reserva de la actividad, pero no del ejercicio, que puede efectuarse libremente por el sector privado (art. 85.1, en relación con los arts. 18 y 26 LBRL).
 - c. *Publicatio* mínima o actividades económicas. La reserva se limita en este caso a una parcela de una actividad, en la que la Administración concurre en condiciones de mercado (art. 86.1 LBRL).

2. Los servicios reservados.

- A. Los servicios obligatorios/mínimos y los servicios reservados/esenciales: el artículo 26.1 LBRL se refiere a la obligada prestación de una serie de servicios por parte de los municipios, unos mínimos o básicos que son exigibles a todos los municipios, y otros, en función de tramos de población. Por su parte, el artículo 86.2 LBRL se refiere a los servicios reservados o esenciales. Y a tal efecto, se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable, pudiendo ampliarse esta relación, mediante ley estatal o de las CCAA. De la relación de servicios obligatorios o mínimos algunos se pueden identificar como servicios públicos esenciales u obligatorios que se podrán prestar en régimen de monopolio, y otros no, y, por tanto, se prestarán en libre concurrencia.
- B. La prestación de los servicios reservados en régimen de monopolio.
- a. Características: el artículo 86.2 LBRL prevé, en su párrafo segundo, que “la efectiva ejecución de estas actividades”, entiéndase “ser-

vicios públicos”, en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

- b. Efectos: la prestación del servicio en régimen de monopolio supone la exclusividad del ayuntamiento en dicha prestación, así como el impedir el establecimiento de empresas similares, dentro del correspondiente territorio jurisdiccional, e, incluso, expropiar las que ya estuvieren instaladas con rescate de las concesiones.
- c. Las potestades de la Administración y del concesionario/contratista: la administración ostenta la potestad de elegir la forma de gestión del servicio, en los términos del artículo 85.2 LBRL; la potestad de decidir si el servicio reservado se ejercerá bajo la modalidad de monopolio (art. 86.2 LBRL y art. 97.2 TRRL) que incluye, a su vez, la de expropiación; y la potestad tarifaria (art. 107 TRRL). A su vez, cuando se preste el servicio de forma indirecta, la Administración titular del servicio ostenta las prerrogativas y potestades de: elegir el procedimiento de adjudicación; la fijación de la duración del contrato; los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios; la potestad del *ius variandi*; la reversión a la extinción del contrato; la intervención del servicio; y la de resolución del contrato, entre otras.

3. Servicios económicos. La provincialización y la municipalización.

- A. Regulación y tramitación del procedimiento. El procedimiento viene recogido en el artículo 86.1 LBRL, complementado con el artículo 97 TRRL:
 - a. Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una Comisión de estudio.
 - b. Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social (art. 59 RSCL), jurídico (art. 60 RSCL), técnico (art. 61 RSCL) y financiero (art. 62 RSCL) de la actividad económica de que se trate.
 - c. Exposición pública de la memoria.

d. Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local.

Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades, se requerirá, además de informe de la autoridad de competencia correspondiente, acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

- B. El procedimiento para el cambio de la forma de gestión: el cambio de la forma de gestión del servicio puede ser bien para su externalización (de una forma inicial de gestión directa para pasar a una indirecta), o, por el contrario, la internalización o remunicipalización (para cuando se pretenda gestionar el servicio inicialmente externalizado de forma directa).

IV. LOS SUJETOS DEL SERVICIO PÚBLICO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA EMPRESA GESTORA DEL SERVICIO Y EL USUARIO

1. Concepto y clases de los usuarios de los servicios públicos.

- A. Concepto legal en el régimen jurídico local. No existe una definición expresa y concreta en el régimen jurídico local sobre los usuarios de los servicios públicos. El vigente RSCL usa tanto el término “administrado” como el concepto de “usuario” de forma indistinta. Doctrinalmente se ha definido como “persona física destinataria de las prestaciones de los servicios públicos de una Administración, y que entregan o no una contraprestación por los mismos”.

B. Clases de usuarios de los servicios públicos.

- a. Usuarios de servicios públicos en función de la Administración que presta dichos servicios: usuarios de la Administración territorial y usuarios de la Administración institucional.
- b. Atendiendo a la existencia (o no) de contraprestación.
- c. En función de la forma de gestión del servicio, los usuarios se relacionarán con la Administración de forma directa o indirecta.

2. Relación entre los usuarios de los servicios públicos y la Administración prestadora de los servicios públicos.

Las relaciones *uti singuli* de los usuarios de los servicios públicos con la Administración se concretan en los siguientes tres derechos: (1) el derecho

al establecimiento del servicio; (2) el derecho a un buen funcionamiento del servicio y una prestación adecuada y de calidad; y (3) el derecho al acceso a la prestación del servicio público en condiciones de igualdad con el resto de los usuarios.

3. Relación entre los usuarios de los servicios públicos y el concesionario de los servicios públicos.

La relación entre la entidad gestora del servicio, como es el concesionario de obras o el concesionario de servicios, y los usuarios es de naturaleza mercantil. No obstante, al constituir una relación derivada (o indirecta), que procede de la relación jurídico-pública entre la Administración y el concesionario, ésta estará sometida al derecho público de la contratación administrativa.

4. La relación triangular entre los usuarios de los servicios públicos, la Administradora prestadora de los servicios públicos y el concesionario del servicio.

Las relaciones entre Administración, concesionario y usuario del servicio originan una serie de derechos y obligaciones, que se estructuran de forma triangular:

- 1) Relación Administración-usuario (sometida al Derecho administrativo local).
- 2) Relación Administración-concesionario (sometida al Derecho de la contratación pública).
- 3) Relación concesionario-usuario (de carácter privado, sometida por tanto al Derecho mercantil).

V. LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

1. La elección entre las diferentes formas de gestión. Requisitos materiales y formales de la decisión. A través de los principios de sostenibilidad y eficiencia priorizando su prestación directa por las propias EELL o OOAA.

2. Formas de prestación existentes.

A. Gestión directa.

- a. Gestión directa por una sola Administración Pública:
 - a.1. Por las propias EELL (con o sin órgano especial de administración).
 - a.2. OOAA.
 - a.3. Entidades Públicas empresariales.
 - a.4. Sociedad Mercantil 100 % pública.
 - a.5. Fundación pública local.
 - b. Gestión directa por dos o más AAPP (Gestión en Asociación con el Sector Público).
 - b.1. Fórmulas Asociativas Personificadas:
 - b.1.1. Consorcios.
 - b.1.2. Mancomunidades.
 - b.1.3. Comarcas y Áreas Metropolitanas.
 - b.1.4. Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (DA 26ª LCSP).
 - b.2. Fórmulas Asociativas sin personalidad jurídica: la contratación conjunta esporádica, art. 31.2 LCSP.
 - b.3. Sociedades Mercantiles 100 % públicas pero participadas por varias AAPP.
 - b.4. Convenios entre AAPP: delegación de competencias, encomiendas de gestión y otras actuaciones cooperativas (excluidas de la LCSP, según el art. 6), como los contratos para la prestación conjunta de servicios públicos locales.
- B. Gestión indirecta.
- a. Gestión indirecta contractual.
 - a.1. El derogado Contrato de Gestión de Servicio Público, desglosado en:
 - a.1.1. Concesión de servicios (si existe transferencia de riesgo operacional).

- a.1.2. Contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía.
- a.2. Otras formas residuales de gestión indirecta de servicios públicos: Concesión de Obras, Contratos Administrativos Especiales y Concesiones Demaniales.
- b. Gestión indirecta no contractual (o gestión colaborativa a través de entidades del Tercer Sector).
 - b.1. Prestaciones extracontractuales de servicios a las personas (art. 11.6 LCSP).
 - b.1.1. Conciertos Sociales (acción concertada).
 - b.1.2. Otras modalidades reguladas en la normativa de las CCAA.
 - b.2. Otros convenios de colaboración con entidades privadas (art. 6.2 LCSP).
- C. Gestión mixta: las sociedades de economías mixta (S.E.M. que regula la DA 22^a LCSP).

VI. PRESTACIÓN POR LAS DIPUTACIONES: ESPECIAL REFERENCIA A LOS SERVICIOS MÍNIMOS MUNICIPALES Y SU COORDINACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES

1. **Introducción.** El art. 141 CE prevé que: “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (...) El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”.
2. **Régimen competencial de las Diputaciones Provinciales.**
 - A. Competencias Propias, reguladas en el art. 36 de la LBRL.
 - a. Competencias de cooperación con los municipios de la provincia.
 - b. Competencias por Sustitución de los Municipios en la Prestación de Actividades y Servicios municipales.

- c. Actividades y Servicios de carácter “supramunicipal”.
 - B. Competencias Delegadas o Encomendadas por el Estado o las CCAA a favor de las Diputaciones Provinciales (art. 37 LBRL).
 - C. Competencias Impropias de las Diputaciones Provinciales (art. 7 LBRL).
3. **La colaboración de las Diputaciones Provinciales con las entidades locales. Procedimiento Administrativo de Tercera Generación.**

Desde el nacimiento de las Diputaciones Provinciales hasta nuestros días, las Diputaciones Provinciales han ido perdiendo competencias, viéndose desplazadas en la mayoría de los casos por el avance de competencias de las CCAA. En los últimos años se ha venido consolidando la tercera generación del procedimiento administrativo, el propio de la Administración “Colaboradora”, circunscribiéndose sus competencias en materia de colaboración y asistencia a los municipios de la provincia.

4. **La Asistencia y Cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios.**
- A. Asistencia jurídica: consultoría, emisión de informes, defensa jurídica...
 - B. Asistencia económica-financiera: asesoramiento, concesión de subvenciones, préstamos...
 - C. Asistencia y cooperación tributaria: gestión de la recaudación tributaria.
 - D. Asistencia técnica: elaboración de estudios y proyectos relativos a la ejecución de obras, prestación de servicios o cualquier otra actividad propia de las Entidades locales o de interés común.

VII. ESTABLECIMIENTO, ORGANIZACIÓN Y SUPRESIÓN DE LOS SERVICIOS

1. **La potestad de autoorganización y sus límites (materiales y formales).** La potestad de autoorganización de las entidades locales viene regulada en el art. 4.1.a) LBRL. No obstante, tal potestad no es ilimitada o carente de marco constitucional de referencia. Se ha de expresar y manifestar teniendo en cuenta las competencias básicas del Estado y de las propias Comunidades Autónomas, estableciéndose una serie de límites tanto materiales como formales.

2. **Otras limitaciones legales en la capacidad de elección de la forma de gestión: limitaciones por la legislación de contratos y limitaciones por la legislación general y local.** La libertad inicial de elección en la forma de gestión de los servicios públicos se circunscribe en todo caso a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, al sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, al principio de buena administración, así como a los principios generales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En materia contractual, en relación al contrato de servicio, se añade un límite adicional al establecer el art. 17 LCSP, que no podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. Igualmente se establece como elemento diferenciador entre el contrato de servicio y el de concesión de servicio la transferencia del riesgo operacional.
3. **Elección del modo gestor: modos de gestión directos e indirectos y elementos que condicionan la elección.** El art. 85 LBRL establece como elemento decisorio en la forma de gestión aquella que sea más eficiente y sostenible, priorizando su prestación por la Corporación Local u OOAA, salvo cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes su gestión mediante Entidad Pública Empresarial o Sociedad Mercantil, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.
4. **La externalización de servicios, la gestión unificada de servicios y la posterior reinternalización (remunicipalización) de los mismos.** Las restricciones fiscales y financieras de las entidades locales pueden hacer atractiva la elección organizacional de la prestación privada de los servicios públicos, a las que se añaden argumentos relacionados con la reducción de costes, aumento de competitividad, de eficiencia e innovación. No obstante, en los últimos años, debido, entre otras razones, a motivos de interés público o a los elevados costes de transacción, se han llevado a cabo procesos de reinternalización de determinados servicios públicos, es decir, de reversión de la gestión indirecta de algún servicio público cuya titularidad y control nunca dejó de ser municipal. Por su parte la “remunicipalización” se produciría en el supuesto de que un ayuntamiento municipalice un servicio y garantice la prestación pública de tal actividad, sin perjuicio de la prestación efectiva de la misma, que puede ser de forma directa o indirecta, pero siempre manteniendo la titularidad pública del servicio.

LECCIÓN 5. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: DESARROLLO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO LOCAL

ÁLVARO CASAS AVILÉS

*Secretario General de la Diputación de Cáceres
Funcionario de Administración Local con habilitación nacional,
subescalas de secretaría-intervención y de secretaría, categoría superior*

I. LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (I): CUESTIONES PREVIAS

1. **Gestión directa simple (o indiferenciada).** La gestión directa simple o indiferenciada, regulada en los arts. 100 TRRL y 68 y 69 RSCL, se distingue de la compleja en que la Corporación Local interesada asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del presupuesto ordinario. Se podrá, no obstante, designar un Administrador del servicio, que sea funcionario de plantilla, pero sin facultades para el manejo de caudales ni para la adopción de resoluciones. En los últimos años la gestión directa sin órgano especializado (gestión simple) es la forma de gestión más utilizada en servicios sin contenido económico que comportan ejercicio de autoridad, como son el servicio de prevención o extinción de incendios o de policía local, entre otros. Todo ello, en consonancia con lo dispuesto en el art. 69 RSCL.
2. **Los entes instrumentales en la Administración Local: organismos públicos (sector público institucional local).** Los entes territoriales pueden crear entidades, tanto de derecho público como privado, con los condicionantes de que hayan sido creadas, gestionadas o estén controladas por la Administración pública matriz respectiva, y dotarlas de personalidad jurídica independiente para gestionar algunas de sus funciones. Estos entes están caracterizados por la instrumentalidad y el servicio a los fines y objetos que específicamente se le asignan, de ahí que se identifiquen como entes instrumentales. Existen diferentes motivos para la creación de estas organizaciones independientes,

pero se pueden resumir en una necesidad de autonomía de gestión, autonomía financiera y autonomía jurídica. Las administraciones institucionales están reguladas en el Título II de la LRJSP, siendo los principales entes instrumentales, como personas jurídicas de derecho público, los Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales o Consorcios y de Derecho privado como las Sociedades Mercantiles Locales o las fundaciones del sector público a las que, directa o indirectamente, controlan y a las que será de aplicación la normativa privada.

II. LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (II): LOS MECANISMOS PARA LA GESTIÓN DIRECTA

1. **Elementos que condicionan las formas de prestación directa y la preferencia entre ellas.** El art. 85.2 de la LBRL establece que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, entendidos ambos principios en los términos establecidos en los arts. 7 y 4, respectivamente, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A la hora de determinar la forma de gestión del servicio público se deberá tener en cuenta, por lo tanto, la mejor relación entre los costes previstos y los resultados esperados, dentro de un escenario de sostenibilidad financiera, es decir, se deberá elegir la forma de prestación óptima en parámetros de eficiencia y calidad. No debemos olvidar igualmente que en la decisión de elección de la forma de prestación del servicio también inciden elementos de carácter ideológico, es decir, la elección de la forma de gestión puede obedecer a una decisión política que, en función de la idea que tiene cada partido político sobre el concepto de servicio público o su forma de prestarlo, se incida más o menos en su gestión directa. Dentro de las formas de gestión directa el propio art. 85 LBRL dispone que solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d), esto es, entidad pública empresarial local o Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), esto es por la propia entidad o por un Organismo Autónomo, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes

sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2. **Organismos Autónomos (OOAA).** Podemos definir los OOAA como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestaciones, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta. Dentro de su esfera de competencia, les corresponden las potestades administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, en los términos que prevean sus estatutos, con excepción de la potestad expropiatoria. Los Organismos Autónomos se estructuran en los órganos de gobierno y ejecutivos que se determinen en su respectivo Estatuto.
3. **Entidades Públicas Empresariales locales (EPE).** Por su parte, y siguiendo lo previsto en el art. 103 LRJSP, las EPE pueden definirse como aquellos organismos públicos a las que se les encomiendan actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, rigiéndose por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria. Las entidades públicas empresariales tendrán, para el cumplimiento de sus fines, un patrimonio propio, distinto del de la Administración Pública, integrado por el conjunto de bienes y derechos de los que sean titulares, debiéndose financiarse mayoritariamente con ingresos de mercado.
4. **Fundaciones públicas locales.** Reguladas en el art. 128.1 LRJSP comprende aquellas entidades que reúnan alguno de los requisitos siguientes:
 - a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.

- b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.
- c) La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público institucional estatal.

Los Estatutos de cada fundación determinarán la Administración Pública a la que están adscritas, que se encargará de velar por el cumplimiento de las obligaciones de la fundación, sin perjuicio del control de eficacia y supervisión al que están sometidas de acuerdo con la LRJSP.

III. LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (III): EN PARTICULAR, LAS SOCIEDADES MERCANTILES 100 % LOCALES

1. **Concepto:** Estamos ante una personificación –con forma mercantil– que emplean las entidades locales para la gestión de los servicios públicos, en particular los de contenido económico. De acuerdo con el contenido del art. 85 ter LBRL las sociedades mercantiles locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSCap), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución deberá constar el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.
2. **Modo de gestión directa de los servicios.** Como ya sabemos, a los tradicionales criterios de eficiencia y sostenibilidad con respecto a su prestación por la Entidad local u OOAA, la prestación directa por medio de una sociedad mercantil exige memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados.
3. **El capital de titularidad pública. Posibilidad de más de un socio.** Los artículos 12 a 16 LSCap regulan las sociedades unipersonales públicas como

sociedades de responsabilidad limitada o anónimas unipersonales cuyo capital sea propiedad del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones locales, o de organismos o entidades de ellos dependientes. Surge la duda de si es posible la participación de más de un socio. La respuesta es sí, siendo más complicada la respuesta a la cuestión planteada sobre si los socios sólo pueden circunscribirse al ámbito local o si pueden participar aquellos de ámbito no local. La lógica del sistema nos conduce a que las sociedades mercantiles únicamente cuenten con capital aportado por entes locales, pero la dicción de la LBRL es más amplia, y permite entenderlo desde un punto de vista más integrador.

4. **Forma.** La redacción derivada del art. 85 ter, apartado 2, LBRL es clara: la sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Y ello, nos conduce a lo establecido en el art. 1 de dicha LSCap en donde se prevé la sociedad de responsabilidad limitada, la sociedad anónima y la sociedad comanditaria por acciones, siendo mejor el acomodo de las dos primeras opciones a las sociedades mercantiles locales.

IV. LA GESTIÓN INDIRECTA

1. **La gestión indirecta de los servicios públicos.** El art. 85.2 LBRL dispone que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre la gestión directa, vista anteriormente, y la gestión indirecta, siendo esta última la prestada mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios previsto en la normativa de contratación, referencia que debe entenderse hecha a la LCSP. Dentro de la gestión indirecta podríamos citar fórmulas contractuales, ya sea a través del contrato de servicios o contrato de concesión de servicios (dependiendo quién asuma el riesgo operacional) o contrato de servicios que conlleven prestaciones a favor de la ciudadanía, y fórmulas no contractuales como el concierto, las Sociedades de Economía Mixta o la gestión conjunta de servicios públicos.
2. **El ejercicio de autoridad y la prohibición de la prestación indirecta.** La supresión del apartado 3º del artículo 85 LBRL por la LRSAL supone que el establecimiento de la mencionada prohibición se traslada a la nueva LCSP que impide que sean objeto del contrato de concesión (art. 284.1) y del contrato de servicios (art. 17) aquellos servicios que impliquen el ejercicio de potestades

públicas. El art. 69.1 RSCL establece que “serán atendidos necesariamente por gestión directa sin órgano especial los servicios que impliquen ejercicio de autoridad”, tal previsión se encuentra igualmente en el art. 95.1 TRRL. Este ejercicio de autoridad (Konninckx Frasquet) se refiere a supuestos como la seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico y personas en vías públicas, protección y extinción de incendios y disciplina urbanística.

3. **Sociedad de economía mixta.** Podríamos definirla como sociedad mercantil cuyo capital se integra en parte por aportaciones de una o más Administraciones públicas y en parte por aportaciones de una o más personas físicas o jurídicas no dependientes de ninguna Administración pública. Reguladas principalmente en el art. 85 ter LBRL, art. 104 TRRL, arts. 102 a 112 RSCL y DA 22 LCSP, las sociedades de economía mixta suponen una forma de colaboración público-privada institucionalizada cuyo objetivo será bien la prestación de servicios públicos locales de carácter económico o la colaboración público-privada en actividades económicas de carácter industrial o comercial. Con la entrada en vigor de la LCSP la elección del socio privado exige el cumplimiento de los principios generales de contratación con las limitaciones establecidas en la DA 22 de la propia LCSP.

V. EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES. CONTABILIDAD ANALÍTICA

1. El coste de los servicios públicos locales.

A. Introducción: el coste efectivo de los servicios como instrumento de la estabilidad presupuestaria. El artículo 116 ter LBRL (introducido por la LRSAL) dio lugar a la obligatoriedad para todas las entidades locales de calcular antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, dentro del marco de la obligatoriedad constitucional de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en la actuación administrativa. El coste efectivo, por lo tanto, se fundamenta en el principio de transparencia y buen gobierno, de forma que se considera un paso fundamental en la mejora de la toma de decisiones por parte de los ciudadanos y las administraciones eliminando asimetrías y contribuyendo a garantizar el principio de eficiencia.

B. El coste efectivo de los servicios como medio para el control de eficacia del art. 221 TRLRHL. Como tendremos oportunidad de comprobar

en capítulos sucesivos el control de eficacia consiste en “verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales”. A tal efecto y sirviendo al objetivo de control de eficacia resulta imprescindible conocer el coste efectivo de los servicios como indicador fundamental de eficiencia económica y toma de decisiones.

- C. Del coste estándar al coste efectivo del servicio público. El coste real de los servicios públicos: la obligación de conocer los costes reales de los servicios es imprescindible para la debida toma de decisiones. Las unidades de decisión deben conocer el coste de todos los servicios que se prestan por la entidad local y compararlos con los ingresos obtenidos por dichos servicios (margen de cobertura) al objeto de decidir sobre el reparto y distribución de los recursos económicos entre las necesidades de la población local. En la determinación de los costes de los servicios públicos, como después veremos, tendremos en cuenta tanto costes directos como costes indirectos, sirviendo como herramienta fundamental el establecimiento de una debida contabilidad analítica que permita una correcta valoración de los mismos para la eficiente toma de decisiones y análisis de la consecución de los objetivos programados.

2. Cálculo de costes en las Administraciones locales.

- A. La contabilidad analítica o de costes. El debido análisis del coste y rendimiento de los servicios públicos introducen la necesidad de la llevanza de una contabilidad de costes en la Administración Local. Pocas son las entidades locales que tienen un sistema de contabilidad analítica debido a la dificultad de su implantación dentro de las organizaciones públicas locales donde normalmente se destina la práctica totalidad de los recursos humanos y materiales en avanzar hacia un futuro a corto plazo priorizándolo sobre el análisis de los objetivos alcanzados con respecto a aquellos fijados con anterioridad. La contabilidad analítica resulta determinante para el cálculo del coste/rendimiento en la prestación de los servicios públicos. Dentro de la contabilidad analítica coexisten tres tipos de costes: Cálculo de costes a efectos del establecimiento de tasas y precios públicos, Cálculo de costes a efectos de la remisión de información incluida en la Cuenta General y Cálculo de costes efectivos.

- B. Cálculo de costes a efectos del establecimiento de tasas, precios públicos y tarifas: los artículos 24.2, 25 y 44 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establecen la obligatoriedad de calcular, con anterioridad al establecimiento de las Tasas y Precios Públicos, los costes en base a los cuales se determinará el importe de la contraprestación, sin que el precio de estos pueda exceder el coste real en los casos de prestación de un servicio o el valor de mercado en el caso de la utilización o aprovechamiento de dominio público.
 - C. **Cálculo de costes a efectos de la remisión de información** incluida en la Cuenta General: el art. 211 del RDL 2/2004 establece la obligatoriedad para las entidades de población superior a 50.000 habitantes y entidades de ámbito superior de acompañar a la Cuenta General de dos memorias: una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios y una memoria demostrativa del grado en que se han cumplido los objetivos programados. En desarrollo del mencionado artículo, y de los fines de la contabilidad establecidos en la Regla 13 de la ICAL de 2013, esta misma Orden, en su Regla 48 y en la Tercera Parte de la misma (Cuentas Anuales), determina el modo y las normas que regulan el procedimiento para la correcta ejecución de su cálculo.
 - D. Normativa aplicable al cálculo de costes efectivos. La normativa principal aplicable al cálculo de costes efectivos reside en el art. 116 ter LBRL, introducido por la LRSAL, la Orden HAP/2075/2014, que establece los criterios de cálculo efectivo de los servicios públicos locales, la Orden HAP/2015/2012, que desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, así como el cálculo de costes en la Orden HAP/1781/2013, que aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.
3. **Cálculo de costes efectivos.**
- A. **Ámbito subjetivo** (entidades locales obligadas): todas las entidades locales contempladas en la Ley 7/1985 se encuentran obligadas a realizar el cálculo de los costes efectivos, diferenciándose entre entidades principales y dependientes o vinculadas.
 - B. **Ámbito objetivo** (servicios públicos a considerar): las Entidades Locales deberán calcular los costes efectivos de todos los servicios que presten.

- C. Criterios de cálculo del coste efectivo: regulados en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.
- D. Prestación del servicio mediante gestión directa.
- a. Gastos directos imputables a los servicios (art. 4 de la Orden 2075/2014): entre los que se incluyen gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios o gastos en transferencia corrientes o de capital, entre otros.
 - b. Gastos indirectos imputables a los servicios (art. 5): cuya imputación se realizará proporcionalmente a cada grupo de programas o programa atendiendo a su volumen de gasto.
- E. Prestación del servicio mediante gestión indirecta (art. 6): el coste efectivo vendrá determinado por la totalidad de las contraprestaciones económicas que abone la entidad local al contratista.

VI. EL PRECIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: IMPUESTOS, TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS. LA FINANCIACIÓN A TRAVÉS DE TARIFAS. LIMITACIONES EN EL CASO DE LA GESTIÓN INDIRECTA

1. **Financiación de los servicios públicos.** Una de las clasificaciones más conocidas de los recursos económicos de las Administraciones públicas es la que los divide en ingresos de naturaleza tributaria (impuestos, tasas y contribuciones especiales) e ingresos de naturaleza no tributaria, distinguiendo, dentro de estos últimos, entre los de naturaleza privada (Ingresos procedentes de su patrimonio, y demás ingresos de derecho privado y operaciones de endeudamiento) y los de naturaleza pública (subvenciones, precios públicos, multas y sanciones y prestaciones patrimoniales públicas no tributarias –PPPNT–).
2. **El deber de los usuarios de los servicios públicos de contribuir a la financiación de los servicios que utilizan, mediante contraprestaciones directas: tasas, PPPNT, precios públicos y precios privados.** Los usuarios de los servicios municipales tienen los derechos (y deberes) que prevea el reglamento (ordenanza) regulador del servicio público correspondiente. El

deber principal de los usuarios de los servicios públicos es el de contribuir a su financiación.

3. El precio de los servicios públicos: impuestos, tasas y precios públicos.

- A. Definición y objeto: teniendo en cuenta el principio de garantía de suficiencia financiera, regulado en el art. 142 CE, el principio de capacidad económica, igualdad y proporcionalidad previsto en el artículo 31.1 CE, la concepción fiscal de los ingresos obtenidos por servicios que los ciudadanos paguen al Estado deberá realizarse en proporción al beneficio que obtengan, de los servicios que reciben, o del coste que supone su prestación. Esta es la base y fundamento de los conceptos de tasas y los precios públicos (y en sentido amplio, también las contribuciones especiales).
- B. Características y naturaleza: las tasas se definen como aquellos ingresos de naturaleza tributaria “cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.” Se contraponen, en el ámbito tributario, al concepto de impuestos [art. 2.2.c) de la LGT/2003] que, a diferencia de las tasas, son exigidos sin contraprestación directa, lo que supone una fuente de financiación diferente e independiente al nivel en el cual los servicios se prestan. De otro lado, como ingresos vinculados a la prestación de servicios públicos existe, además de las tasas (que tienen naturaleza tributaria), otra figura no tributaria: los precios públicos. El art. 24 de la LTPP 8/1989 los define como aquellas “contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados”. Como vemos, las tasas se vinculan tanto a la prestación de servicios como a la ocupación del dominio público, mientras que los precios públicos suponen ingresos vinculados exclusivamente a los servicios o actividades prestados por la Entidad que los exige. Las primeras se regularán mediante ordenanza fiscal y las segundas, por ordenanza no

fiscal. Las tasas se exigen cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen en régimen de concurrencia por el sector privado [art. 20.1.b) TRLRHL]. Mientras que los precios públicos se exigen cuando se presten también tales servicios o actividades por el sector privado y sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados (art. 41 TRLRHL), entre otras diferencias.

VII. ESPECIAL REFERENCIA A LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS NO TRIBUTARIAS (PPPNT)

1. **Régimen jurídico de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias:** el régimen jurídico de las PPPNT se encuentra regulado de una forma importante en la LCSP: en sus DF 9ª, 11ª y 12ª, en su DA 43ª, así como en sus artículos 267 (para la concesión de obras) y 289 de la LCSP (para la concesión de servicios).
2. **Características de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias.**
 - A. Se exigen con carácter coactivo: el carácter coactivo se proclama en el artículo 31.3 CE, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público (sean tributarias o no), por lo que esta nota de coactividad es común tanto a tasas como a las PPPNT, diferenciándose para imponer una u otra en la forma de prestación del servicio, que será indirecta o mediante personificación privada en el caso de las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias.
 - B. Responden a fines de interés general: las PPPNT han de responder inequívocamente a una finalidad constitucionalmente tutelada (fin público) y obedecer al resto de los principios y exigencias que se contemplan en nuestra Carta Magna (STC 233/1999), esto es, la financiación de servicios públicos, la minoración del gasto público, o evitar conductas que contravienen ese interés general, entre otros.
 - C. No tienen carácter contributivo. Por tanto, tienen carácter no tributario.
 - D. Las PPPNT están sometidas al principio de reserva de ley: el Tribunal Supremo ha señalado que el principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) en las PPPNT se flexibiliza, y respecto de la determinación de sus límites

cuantitativos es suficiente con que se establezcan por ley los criterios idóneos a partir de los cuáles sea posible la cuantificación conforme a los fines y principios de la legislación sectorial en que se inserte.

- E. Pueden exigirse en aquellos servicios públicos que se presten tanto de forma directa (mediante personificación de derecho privado) como de forma indirecta (mediante un contrato público).

3. Las tarifas y su aplicación a la diferente tipología de contratos públicos.

- A. La tarifa como retribución de los contratos concesionales: el artículo 267.1 LCSP establece que el concesionario “tendrá derecho a percibir de los usuarios o de la Administración una retribución, por la utilización de las obras en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que se denominará tarifa y tendrá la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario”. No obstante, la tarifa no es la única figura posible en el contrato de concesión de servicios. Si estamos ante un servicio coactivo y el usuario abona un precio a la administración titular del servicio, un precio que va destinado a sufragar el coste del mismo, este pago tendrá la naturaleza de tasa. Luego el contratista recibirá la remuneración por su servicio a través de un pago de la administración. La prestación del servicio debe incluir el riesgo operacional.
- B. Clases de contraprestaciones de los contratistas (tasas, tarifas, PPPNT, precios públicos y precios privados) de servicios públicos. Una *tasa*: si el servicio es coactivo y hay gestión directa por la propia Entidad local o por OOAA (personificación de derecho público). Una *PPPNT*: si el servicio es coactivo y hay bien una gestión indirecta (contrato público, de concesión, de servicios a la ciudadanía o sociedad de economía mixta), o bien una gestión por personificación pública de derecho privado (entidad pública empresarial, sociedad de capital íntegramente público o demás formas de derecho privado). Un *precio público*: si el servicio no es coactivo y hay gestión directa por la propia Entidad local o por un Organismo Autónomo local. Un *precio privado*: si el servicio no es coactivo y hay bien una gestión indirecta (contrato público, de concesión, de servicios a la ciudadanía o sociedad de economía mixta), o bien una gestión por personificación pública de derecho privado (entidad pública empresarial, sociedad de capital íntegramente público o demás formas de derecho privado).

4. Las tarifas en la Administración Local.

- A. ¿Es siempre necesaria una ordenanza que regule las tarifas? En los supuestos de servicios no coactivos, tanto en el caso de precios privados (contratos de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía del art. 312 LCSP) como en el de las tarifas (concesiones de servicios) *serán los pliegos* (o la correspondiente documentación contractual) *los que fijen las tarifas que hubieren de abonar los usuarios*. Y si estamos ante contratos concesionales (por la prestación de servicios coactivos), dichas contraprestaciones económicas tendrán la naturaleza de PPPNT que deberán ser reguladas mediante ordenanza no fiscal, según el art. 20.6 TRLRHL. Y esa PPPNT será el precio que recibirá el contratista (art. 289.2 LCSP), en función de la utilización del servicio, y lo recibirá bien directamente de los usuarios o bien de la propia Administración, según el art. 289.1 LCSP.
- B. La coactividad y la diferencia entre los precios privados y las PPPNT. El artículo 20.6 TRLRHL establece que “las contraprestaciones económicas establecidas *coactivamente* que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”. La clave para saber si estamos (o no) ante un precio privado está, por lo tanto, en la coactividad, cuyos requisitos son los expresados por los apartados 1º y 2º del citado artículo 20 TRLRHL. En concreto, serán coactivas todas aquellas prestaciones patrimoniales públicas que deriven de “la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes: (i) que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados... (ii) que se presten o realicen por el sector privado”.

VIII. EL CONTROL Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

1. Ejercicio de la función interventora y control permanente en la gestión de los servicios públicos locales.

- A. Gestión directa del servicio. Especialidades de la prestación directa a través de entidad pública empresarial o sociedad mercantil local: memoria justificativa. Para llevar a cabo la gestión directa a través de una EPE local o una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública, el párrafo 2º del artículo 85.2.a) LRBRL establece como requisito la realización de una memoria justificativa elaborada al efecto que acredite que estas formas (EPE y sociedad mercantil) resultan más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o mediante OOAA. A estos efectos, continúa el citado artículo 85.2.a) LRBRL, “se recabará informe del interventor local, quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas”, de conformidad con el art. 4 LOEPSF. Este informe es una obligación que el ordenamiento jurídico impone al interventor local, por tanto, supone un control permanente no planificable y previo a la aprobación del expediente.
- B. Implantación y municipalización del servicio: expediente de oportunidad y conveniencia. El artículo 45.1 RSCL prevé que la municipalización constituye una forma de desarrollo de la actividad de las EELL “para la prestación de los servicios económicos de su competencia, asumiendo en todo o en parte el riesgo de la empresa mediante el poder de regularla y *fiscalizar su régimen*”. Mediante el artículo 86.1 LRBRL se concreta el principio de iniciativa pública económica para las Entidades locales que, mediante *expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad* de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas.
- C. Memoria social, jurídica, técnica y financiera de la actividad económica a implantar. Establece el art. 97 TRRL que, para el ejercicio de actividades económicas por las Entidades locales, se requiere la redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero. En este sentido, el artículo 4.1. 5º RJFHN 128/2018 establece que el ejercicio del control financiero incluirá la emisión de informes “sobre la procedencia de la implantación de nuevos servicios o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas”. El órgano interventor, siguiendo el mandato establecido en el artículo 86.1 LRBRL, debe examinar el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida (conveniencia que ha de quedar justificada en la correspondiente memoria), informando al

respecto. Este informe tiene carácter preceptivo [art. 4.1.b). 5º RJFHN 128/2018], y previo a la aprobación del expediente.

- D. Gestión del servicio: cambio de gestión directa a indirecta. Ejercicio de las funciones de intervención en el expediente de contratación. En estos casos, como el servicio público ya está implantado (publicado), no es necesario seguir el expediente de municipalización a que se refiere el artículo 97.1 TRRL, bastando un expediente en el que conste “la memoria justificativa del asesoramiento recibido, que se elevará al pleno para su aprobación, en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados” (art. 85.2 LRRL). Además, continúa el precepto (art. 85.2 LRRL), “se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con el artículo 4 LOEPSF”.
- E. Control en la ejecución de las concesiones de servicios. Corresponde a la Administración, como establece el Tribunal Supremo, no sólo la organización, gestión y fiscalización del servicio, sino también “el establecimiento del modo y de las condiciones personales, materiales y financieras como ha de ser gestionado”.
- F. Potestades (de control) durante la ejecución de los contratos. Los arts. 190, 261 y 297 LCSP establecen para la Administración una serie de prerrogativas que suponen una forma de control de la ejecución del contrato de servicios, y tiene su fundamento en que la administración mantiene la titularidad del servicio público (aún con la gestión indirecta), por lo que debe utilizar dichos instrumentos de control para velar por el interés público. Alguna de estas prerrogativas son las que a continuación se citan: interpretar los contratos, resolver dudas acerca de su cumplimiento, facultad de vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, a cuyo efecto “podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales, así como la documentación, relacionados con el objeto de la concesión”, la designación de un responsable del contrato.

2. El control de eficacia: grado de cumplimiento de los objetivos, coste de los servicios públicos locales y rendimiento.

- A. Control de eficacia y servicios públicos: como hemos podido comprobar en capítulos precedentes, la LRSAL introdujo cambios importantes tanto

en las competencias y servicios que prestan las Entidades locales como en su forma de gestión, debiendo ser ésta “la más sostenible y eficiente” de entre las enumeradas en el artículo 85.2 LBRL, introduciendo “criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión” (como elementos a analizar en la “memoria justificativa elaborada al efecto”). Así, esa obligatoriedad de implementar y mantener la gestión “más sostenible y eficiente” a la hora de que la Entidad local preste un servicio público, hace necesario un control interno a través de la intervención local, control que es reforzado, por tanto, por la LRSAL. En este sentido, ha sido fundamental la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, en el que se dispone que el control financiero de la actividad económico-financiera del sector público local se ejerce mediante el ejercicio del control permanente y la auditoría pública (art. 3.4 RCIL), incluyéndose en ambas modalidades el control de eficacia (art. 213 TRLRHL). Dicho control de eficacia consiste en “verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales” (art. 29.1 RCIL).

- B. Grado de cumplimiento de los objetivos programados. La tendencia actual es ir abandonando la presupuestación meramente económica y hacer una presupuestación por programas. Medir las desviaciones en la ejecución presupuestaria por programas es un primer paso para el inicio del control de eficacia, de forma que se facilita el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos programados, así como el control sobre la calidad de la ejecución del servicio. A tal efecto, los sistemas contables de información interna constituyen la base y herramienta fundamental para el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos programados. En este punto, la introducción del *concepto de programa presupuestario* en el ámbito de la Administración local, efectuado por la Orden 3565/2008, favoreció la aplicación en el ámbito local de la técnica presupuestaria del PPBS (presupuesto planificado por programas). De esta forma, y siguiendo el artículo 133.f) LBRL, el presupuesto planificado por programas (PPBS, *Planning programming budgeting system*) es una técnica presupuestaria que consiste en elaborar los presupuestos mediante un sistema planificado, en el que en primer lugar se determinan los objetivos que se pretenden conseguir con las políticas públicas, en base a

estos objetivos, y a los recursos disponibles, se selecciona entre programas alternativos los más adecuados para conseguir los objetivos fijados, mediante un análisis coste-beneficio, asignando a estos programas los recursos financieros necesarios en el presupuesto y realizando posteriormente un seguimiento del cumplimiento de los objetivos previstos en cada programa. Esta visión ha sido definitivamente reforzada con la aprobación de la LO 2/2012 LOEPSF.

- C. Cálculo del coste de los servicios públicos locales. El artículo 116 ter LRRL (introducido tras la LRSAL) establece la obligación, para todas las EELL, de calcular el coste efectivo de los servicios públicos que prestan (apdo. 1º). El artículo 116 ter LRRL ha sido desarrollado por Orden del Ministerio de Hacienda, en concreto por la Orden HAP/2075/2014, que establece los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. En su art. 3, tras reiterar que el coste efectivo es individualizado para cada servicio, establece que dicho coste efectivo debe venir “determinado por la agregación de dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma”. En el caso de que el servicio esté *gestionado de manera indirecta*, para calcular el coste de este servicio público local, el mismo “vendrá determinado por la totalidad de las contraprestaciones económicas que abone la entidad local al contratista, incluidas las contraprestaciones en concepto de precio del contrato, así como, en su caso, las subvenciones de explotación o de cobertura del precio del servicio”. Y en los casos de gestión indirecta del servicio en los que la retribución del contratista se perciba directamente por éste de los usuarios, el coste efectivo del servicio público “vendrá determinado por los ingresos derivados de las tarifas que aquellos abonen, así como, en su caso, por las subvenciones de cobertura del precio del servicio que pudieran corresponder a la entidad local a la que corresponde la titularidad del servicio”. Es importante destacar que la cuantificación de los servicios públicos no exime ni puede separarse de la valoración crítica de sus magnitudes, de por qué se ha llegado a cierto coste, si existen otras alternativas, si llega a todos los ciudadanos por igual, si se incrementa su calidad o intensidad, etc.
- D. Control sobre la calidad de la ejecución del servicio público. La calidad está implícita en la idea de eficacia que es principio básico de actuación

de la Administración pública (art. 31.2 y 103.1 CE). Debemos recordar que, en la gestión indirecta de los servicios públicos, la propia Ley de Contratos establece los mecanismos necesarios para “verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, especialmente en lo que se refiere a la calidad en la prestación del servicio”, bien mediante la designación del responsable del contrato (art. 62.3 LCSP), en la acreditación de la solvencia de los licitadores (art. 89.1 LCSP), en su inclusión como criterio de adjudicación del contrato, que comprende las características estéticas y funcionales, accesibilidad, diseño universal, sostenibilidad medioambiental, la cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato, el servicio postventa, etc. (art. 145.1 LCSP), incluyendo en los pliegos mecanismos para medir la calidad del servicio (art. 259.5 LCSP) y, en fin, encomendando a los órganos de contratación la obligación de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la disponibilidad de los servicios concedidos (DA 48ª LCSP).

LECCIÓN 6. EL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO. EN PARTICULAR, LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. EL CONCEPTO Y LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

1. El concepto actual de fomento.

A. En sentido amplio. Es la actividad de los poderes públicos orientada a mejorar un ámbito o un sector de la realidad, con independencia de los medios empleados.

a. Así se emplea el término, por ejemplo, en los artículos 148.1 (apartados 17, 18 y 19) y 149.1.15^a de la Constitución española de 1978.

b. El origen histórico de este significado y su empleo en el contexto de la Administración del siglo XIX.

En particular, se remonta al Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, por el que se crea la Secretaría de Estado y de Despacho de Fomento General del Reino (con competencias genéricas sobre comercio, agricultura, creación de universidades, etc.). Evoluciona hasta convertirse en el Ministerio de Fomento que, con distintas denominaciones, asumió funciones sobre las obras públicas y las infraestructuras de comunicaciones.

B. En sentido estricto. El fomento jurídico-administrativo es definido como la concesión de ventajas a personas concretas, para que estas realicen actividades que satisfacen intereses públicos.

2. Los cinco elementos esenciales contemporáneos del fomento público administrativo en España.

- A. El sujeto activo es de naturaleza pública. Es una verdadera actividad administrativa, distinta de las actividades de filantropía o mecenazgo, propias de los sujetos privados, aunque puedan concurrir en los mismos fines.
- B. El contenido de la intervención es la concesión de ventajas. Estas pueden concretarse mediante el reconocimiento de posiciones favorables, o por actos declarativos de determinados derechos.
- C. El sujeto pasivo es concreto en cada caso, y puede ser de naturaleza pública o privada. Las ventajas son otorgadas a sujetos individualmente considerados, normalmente como resultado de un procedimiento administrativo.
- D. La finalidad que persigue es la adopción voluntaria de una conducta o comportamiento del sujeto pasivo sin mediar imposición (por lo que este puede renunciar en cualquier momento).
- E. El resultado de tal conducta debe satisfacer intereses generales (art. 103 CE). Esto supone que, aunque exista, debe trascender el interés particular del beneficiario.

II. LAS CATEGORÍAS GENERALES DEL FOMENTO PÚBLICO CONTEMPORÁNEO

1. Las distintas formas de clasificar las actuaciones de fomento administrativo.

A. Por el contenido de la intervención, estas pueden ser:

a. Honoríficas.

Ejemplos: los premios, las condecoraciones y las distinciones (en particular, cuando carecen de carácter pecuniario o en su vertiente no económica).

b. Jurídicas.

Referidas al reconocimiento de un estatuto especial, como los antiguos títulos nobiliarios, o el que hoy confiere nuestro ordenamiento jurídico a instituciones como la Cruz Roja Española.

c. Económicas.

Pueden ser tanto dotaciones dinerarias como en especie, créditos oficiales, ventajas fiscales o las propias subvenciones.

- B. Por el momento de concesión respecto de la realización de la conducta “fomentada”, se pueden diferenciar:
 - a. Las “ayudas” previas, que pueden caducar y ser revocadas si finalmente no se produce el comportamiento promovido.
 - b. Las “recompensas” posteriores, una vez que se ha constatado la conducta.
- C. Por la forma de la actuación, esta puede ser:
 - a. De carácter positivo (otorgando algún tipo de ventaja activa o ayuda directa).
 - b. De carácter negativo (eximiendo del cumplimiento de una carga u obligación).

2. La ausencia de una regulación mínima común del fomento público.

- A. La cobertura genérica de la Constitución mediante la “promoción” (arts. 40, 43, 44, 46, 47, 48, 50, 51 y 129 CE).
- B. La doctrina de las “potestades implícitas”, en la jurisprudencia constitucional (STC 64/1989, de 6 de abril), o el fomento sin título competencial específico sobre la materia, pero inherentes al ejercicio de una actividad.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUBVENCIÓN

1. El concepto, los caracteres y la naturaleza.

- A. La subvención es la técnica más destacada de las diversas herramientas de fomento público en España, por dos motivos:
 - a. La generalización de su empleo en todos los niveles administrativos.
 - b. El impacto de sus resultados en términos económicos y sociales.
- B. El concepto y los caracteres definitorios.
 - a. En sentido estricto, no existe actualmente una definición jurídica de subvención en el derecho positivo.

- b. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), sí enumera sus características definitorias (art. 2.1):
- b.1. Es una disposición dineraria, a título no devolutivo.

Existen ayudas públicas que implican una disposición material no dineraria, sino de otro tipo de capital (bienes muebles o inmuebles, por ejemplo, como las ayudas en especie), pero no son subvenciones.
 - b.2. La conceden sujetos del artículo 3 LGS. Comprenden las Administraciones públicas territoriales, los entes dependientes de estas, creados por ellas, o las universidades públicas, entre otros.
 - b.3. Se concede sin contraprestación directa.
 - b.4. Existe un objetivo determinado que motiva la disposición, e implica la afectación de esta a una actividad específica.
 - 1) Conviene diferenciar la “concesión” (que normalmente se produce antes, afectada al compromiso de conducta, salvo en las “subvenciones *ex post*”) del “pago” (que puede ser posterior, una vez justificada la conducta).
 - 2) La afectación supone un “principio de no rentabilidad”, por lo que el importe de la subvención no puede exceder del coste de la actividad vinculada.
 - b.5. El proyecto o actividad subvencionado debe satisfacer el interés general [así quedan conectados el art. 2.1.c) LGS con el art. 103 CE].
- c. Existe una definición negativa, por exclusión de la LGS (art. 2.4). Por tanto, no son subvenciones, en el sentido estricto:
- c.1. Las prestaciones de la Seguridad Social (contributivas o no contributivas).
 - c.2. Las “subvenciones electorales”, sometidas a un régimen especial, por su particular motivación objetiva y el régimen subjetivo de sus beneficiarios.
 - c.3. Las aportaciones entre distintas Administraciones públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias.

En ocasiones, estas se denominan como “subvenciones incondicionadas” o “subvenciones-dotaciones”, pero no lo son en sentido estricto porque

no existe una afectación específica. Sí son subvenciones entre Administraciones públicas aquellas afectadas a la realización de actuaciones concretas, y que, por tanto, requieren justificación.

- c.4. Los beneficios fiscales o en el régimen de la Seguridad Social. Son intervenciones de fomento distintas, puesto que no implican una disposición dineraria, sino la exoneración de obligaciones.
- c.5. El crédito oficial. Aunque este implica una disposición dineraria, lo es como operación financiera con contraprestaciones.
- d. En síntesis, una subvención puede definirse como una disposición dineraria entregada por una entidad del sector público a un beneficiario, sin contraprestación, pero afectada a una actividad determinada de interés general.

La parte expositiva de la Ley General de Subvenciones también introduce una aparente definición, no vinculante, pero de naturaleza interpretativa. Según esta, sería una subvención “la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar”.

B. La naturaleza.

- a. Crea una relación jurídica bilateral, tesis contractualista (Santamaría Pastor).
- b. En general, se origina por un acto administrativo unilateral, como fruto de una potestad administrativa (Fernández Farreres, Villar Palasí y otros).
- c. Produce un derecho de crédito a favor del particular beneficiario frente a la entidad pública concedente (cfr. STS de 9 de abril de 1988).
- d. Sobresalen otros tres caracteres comunes mínimos a toda subvención:
 - 1) La necesidad previa de cobertura presupuestaria.
 - 2) El carácter no lucrativo (y la consiguiente interdicción de excedentes de la disposición dineraria).
 - 3) No pueden afectar a la situación de competencia del mercado.

2. La ordenación jurídica.

A. Un esquema general.

- a. En España, una subvención concreta se rige por tres conjuntos de normas principales:
 - a.1. La normativa general aplicable, en función del ámbito territorial (puede comprender, por tanto, normas solo estatales, o también autonómicas y locales, de carácter general sobre la potestad subvencional).
 - a.2. Las normas presupuestarias del sujeto público concedente, tanto aquellas adjetivas como las sustantivas (la disponibilidad de crédito es determinante).
 - a.3. Las bases reguladoras específicas que dan cobertura a la subvención concreta, sectorialmente y por parte de una autoridad concedente en particular.
- b. La normativa estatal. Tiene carácter parcialmente básico, como “procedimiento común singular” (SSTC 130/2013, de 4 de junio; y 135/2013, de 6 de junio).
- c. Las comunidades autónomas pueden dictar normas propias, con efectos sobre su propio ámbito autonómico y sobre la Administración local de su territorio, en aquello que no sean normas básicas estatales.
- d. Las Administraciones locales pueden dotarse de reglas generales sobre toda su actividad subvencional (por ejemplo, mediante ordenanzas generales de subvenciones), en aquello que no impidan las normas básicas y de rango superior.
- e. Las bases reguladoras son un instrumento de ordenación de una determinada línea de subvenciones otorgadas por una misma autoridad concedente. Se publican en el diario oficial correspondiente.

B. El régimen del derecho estatal general. Está compuesto por:

- a. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). Opera de tres formas:

- a.1. Se aplica íntegramente a todas las subvenciones del sector público estatal con fondos propios.
 - a.2. Se aplican sus preceptos básicos a todas las subvenciones del sector público en España –estatal, autonómico o local– con fondos propios (disposición final primera).
 - a.3. Se aplica de forma supletoria en algunos casos. Por ejemplo, cuando las subvenciones:
 - 1) Son fruto de la ejecución de Fondos Europeos (*remisión*).
 - 2) Ejecutan el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones locales, o instrumentos similares para la asistencia o cooperación municipal (disposición adicional octava).
 - 3) Son resultado de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

La supletoriedad no se aplica sobre el control financiero y el régimen sancionador, donde la LGS sí es de aplicación directa (apartado 1 de la disposición general novena LGS).
 - 4) Son dictadas al amparo del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional (aunque la supletoriedad solo alcanza a algunos aspectos de publicidad, concurrencia, régimen de control y sanciones).
 - b. 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 (RGS).
- C. El derecho autonómico extremeño, integrado por la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LSEx).
- a. El objeto de la Ley es la regulación del régimen jurídico de las subvenciones otorgadas por los entes del sector público autonómico (art. 1 LSEx).
 - b. Sus disposiciones no se aplican al sector público local de Extremadura, salvo para la consideración de entidades colaboradoras o beneficiarias, en las subvenciones concedidas por la Administración autonómica.

- c. En general, la actividad subvencional ha provocado una amplia conflictividad por la interpretación del alcance de los ámbitos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas.

Véanse, por ejemplo, las SSTC 9/2017, de 19 de enero; 154/2013, de 10 de septiembre; 70/2013, de 14 de marzo; 21/2013, de 31 de enero; 226/2012, de 29 de noviembre; 178/2011, de 8 de noviembre; 13/1992, de 6 de febrero; 146/1986, de 25 de noviembre.

D. El derecho de la Unión Europea (art. 6 LGS).

- a. La regulación estatal tiene carácter supletorio cuando las subvenciones son concreción de la gestión de Fondos Europeos.

- a.1. Los Fondos Europeos, en particular, necesitan una estructura en los Estados miembros de la UE para su ejecución mediante la habitual gestión compartida.

Esta estructura puede corresponder a las autoridades nacionales, autonómicas o locales, en función del reparto interno de competencias. En consecuencia, pueden ser de aplicación supletoria distintos marcos reguladores.

- a.2. La primacía del derecho de la UE implica el desplazamiento de la LGS respecto de las normas comunitarias propias del Fondo Europeo de que se trate, junto a las normas nacionales de desarrollo o de transposición.

- b. La Unión Europea limita de forma significativa las políticas nacionales de otorgamiento de subvenciones (o exenciones fiscales con efectos equivalentes), para evitar la afectación de la libre competencia en el mercado común.

- b.1. La construcción jurisprudencial del “criterio del inversor privado” (por ejemplo, mediante la STJUE de 16 de mayo de 2002, caso *Francia vs. Comisión*).

- b.2. Excepciones generales: las ayudas sociales a consumidores individuales, la reparación por desastres naturales u otros acontecimientos excepcionales.

- b.3. El Reglamento (UE) nº 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 (con modificaciones frecuentes).

- b.4. Ayudas *de minimis*, en el Reglamento (UE) 1407/2013, de la Comisión; y los máximos por empresa.
 - b.5. El procedimiento de declaración de compatibilidad de las ayudas con el mercado común (arts. 107, 108 y 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–).
 - c. La influencia general en la transparencia. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas (y la Base de Datos Nacional de Subvenciones –BDNS–, art. 20 LGS).
- E. Las bases reguladoras se publican en el diario oficial correspondiente.
- a. Tienen un contenido mínimo (arts. 8 y 17 LGS). De forma no exhaustiva, al menos estas deben:
 - 1) Justificar de qué manera la subvención contribuye a los objetivos por los que se crea.
 - 2) Definir el objeto subvencionable.
 - 3) Delimitar las condiciones para ser beneficiarios o entidades colaboradoras.
 - 4) Concretar el procedimiento de concesión, los criterios de otorgamiento y cómo se ponderan.
 - 5) Determinar la forma y el plazo de justificación de la conducta subvencionada.
 - 6) Aclarar otras circunstancias relevantes para la relación subvencional, como la compatibilidad, la graduación de los incumplimientos, o las situaciones que alteran las condiciones de la concesión.
 - b. Pueden ser complementadas por disposiciones generales en la convocatoria específica.
 - c. En algunos casos (como sucede con las subvenciones nominativas) las bases reguladoras son configuradas por convenios bilaterales, o por cláusulas legales condicionantes de la aceptación individualizada.

3. Los sujetos clave.

- A. Existen tres sujetos clave potenciales en la relación subvencional: la entidad pública concedente, el beneficiario y, eventualmente, las entidades colaboradoras.
- a. Dos son indispensables: beneficiario y concedente.
 - b. Uno es accesorio: entidades colaboradoras.
- B. Los beneficiarios.
- a. Desde el punto de vista subjetivo, la razón de ser de la técnica subvencional es la existencia de un sujeto no obligado jurídicamente *ex ante* a la conducta que se pretende incentivar.
 - b. El beneficiario es “la persona [física o jurídica] que haya de realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento o que se encuentra en la situación que legitima su concesión” (art. 11.1 LGS).
 - c. Puede ser:
 - c.1. Una persona de naturaleza pública o privada.
Ejemplos: un estudiante, una asociación de vecinos, una empresa privada, un ayuntamiento, una comunidad autónoma, etc.
 - c.2. También, incluso, entes sin personalidad jurídica.
Ejemplos: agrupaciones de estudiantes, grupos de investigación, comunidades de propietarios, etc.
 - d. Existen requisitos para ostentar la condición de beneficiario (art. 13 LGS):
 - d.1. De carácter positivo.
 - 1) Son requisitos que deben concurrir necesariamente para ser beneficiario.
 - 2) Los definen las bases reguladoras en cada caso.
 - d.2. De carácter negativo, o impedimentos.
 - 1) Son requisitos que excluyen de la posibilidad de ser beneficiario.
 - 2) Los apartados 2 y 3 del artículo 13 establecen un listado mínimo legal de condiciones excluyentes.

Por ejemplo: no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social, tener la residencia fiscal en un paraíso fiscal, haber sido condenado (mediante sentencia firme) a penas que inhabiliten la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas, o por delitos económicos y vinculados a la gestión pública (prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, etc.).

3) Las bases reguladoras pueden establecer otros complementarios.

C. Los concedentes.

- a. La conceden los sujetos previstos en el artículo 3 LGS.
- b. Son las Administraciones públicas (territoriales) y los entes dependientes de estas:
 - 1) En el ámbito de la Administración General del Estado.
 - 2) En el sector público de las comunidades autónomas.
 - 3) En el sector público local.
 - 4) También los consorcios, las mancomunidades, las fundaciones públicas u otros entes personificados, creados por distintas Administraciones, y las universidades públicas (arts. 2.1, 3, 5.2 y disposición adicional 16ª LGS).

D. Los colaboradores.

- a. Su razón de ser: ejercen una función asistencial al órgano concedente, actuando en nombre y por cuenta de este. Su existencia es una posibilidad, no una imposición.
- b. Su ámbito de intervención: exclusivamente en tareas meramente materiales o técnicas, sin adoptar decisiones de contenido jurídico.
- c. Su naturaleza: pueden ser entidades públicas o privadas.
- d. Su régimen: el previsto en los artículos 12 a 16 LGS.

4. El objeto subvencionado.

- A. El artículo 2.1.c) LGS determina el objeto que puede ser subvencionado: “el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

- B. Deben ser actividades opcionales de interés público.
 - a. Pueden ser actividades con o sin ánimo de lucro.
 - b. No deben producir efectos distorsionadores sobre la competencia en el mercado.
 - c. No pueden ser actividades obligatorias para los beneficiarios (si lo son, la transferencia de capital no debería considerarse como acción de fomento, sino bajo otro tipo de régimen jurídico de cofinanciación).
 - d. La doctrina discute la naturaleza privada de la actividad susceptible de subvención, frente a la imposibilidad de subvencionar servicios públicos.
 - C. No puede emplearse la técnica subvencional para la prestación de servicios públicos (para ello, debe acudir al contrato administrativo correspondiente y, por tanto, a una relación jurídica onerosa).
5. **Los procedimientos de concesión.**
- A. Los principios del procedimiento subvencional.
 - a. Publicidad y transparencia (arts. 17.1 y 18 LGS, y art. 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).
 - b. Concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación (arts. 8.3, 17 y 22.1 LGS).
 - c. Eficacia y eficiencia (art. 8.3 LGS).
 - B. Los tipos de procedimiento.
 - a. La regla general: mediante concurrencia competitiva (art. 22.1 LGS).
 - b. Las excepciones:
 - b.1. Mediante concurrencia no competitiva (en régimen de evaluación individualizada).

Ejemplo: subvenciones para el estudio por condiciones socioeconómicas.
 - b.2. Mediante concesión directa (art. 22.2 LGS). Estas, a su vez, pueden ser fruto de:

- 1) Una previsión nominativa en los presupuestos del ente público respectivo, o en normas con rango de ley.
- 2) Una justificación fundada en razones que dificulten la convocatoria pública.

C. La preparación y los requisitos previos.

- a. Son una novedad histórica de la LGS.
- b. Son cuatro principales:
 - b.1. El plan estratégico de subvenciones (art. 8.1 LGS).
 - b.2. La aprobación de la asignación presupuestaria.
 - b.3. La notificación previa a la Comisión Europea, si procede (art. 108.3 TFUE y art. 9.1 LGS).
 - b.4. La aprobación y publicación de las bases reguladoras (arts. 9 –apartados 2 y 3– y 17.2 LGS).

D. La iniciación.

- a. En los procedimientos por concurrencia competitiva (art. 23.2 LGS):
 - a.1. Mediante una convocatoria publicada en la BDNS:
 - 1) Tiene un contenido mínimo legal.
 - 2) Da pie a la solicitud sucesiva de los interesados.
 - a.2. Siempre de oficio.
- b. En los procedimientos de concesión directa:
 - b.1. Mediante la suscripción de un convenio, en el caso de los procedimientos de concesión nominativa [arts. 22.2.a) y 28.1 LGS].
 - b.2. Mediante disposición justificativa de las “razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas” que no hacen factible la convocatoria, en el caso de los procedimientos de concesión directa no nominativa ni por imposición legal [arts. 22.2.c) y 28 LGS].

E. La instrucción.

- a. La realiza el órgano predeterminado en la convocatoria (art. 24.1 LGS).
- b. Comprende potencialmente diversos trámites (art. 24.3 LGS), que pueden ser sintetizados en seis principales:
 - 1) La petición de informes preceptivos o potestativos.
 - 2) La evaluación de las solicitudes conforme a los criterios técnicos (puede existir una preevaluación de cumplimiento de requisitos subjetivos de los solicitantes).
 - 3) La elaboración de la propuesta de resolución provisional, acompañada de un informe que refleja las actuaciones de instrucción realizadas, y concreta el resultado de la evaluación (art. 24.4 LGS).
 - 4) La notificación a los interesados de la propuesta de resolución provisional, para permitirles alegar (en 10 días).
 - 5) La elaboración de una propuesta de resolución definitiva, sin valor jurídico vinculante (art. 24, apartados 5 y 6, LGS).
 - 6) La notificación a los beneficiarios, señalando el reconocimiento de un plazo para que comuniquen su aceptación.

F. La terminación.

- a. Se produce mediante la adopción de la resolución definitiva motivada y su notificación (art. 25 LGS).
- b. La resolución debe contener las solicitudes concedidas y la desestimación expresa del resto (art. 25.3 LGS).
- c. El plazo máximo ordinario para resolver es de seis meses, desestimándose por silencio administrativo en caso de vencimiento del plazo (art. 25, apartados 4 y 5, LGS).

Caben excepciones, de menor duración si lo indican las bases o la convocatoria, y de mayor si lo prevé una norma con rango de ley o una norma de la Unión Europea.

6. Los efectos y el contenido de la relación.

- A. Del otorgamiento surgen situaciones jurídicas vinculadas: obligaciones, deberes y potestades.
- B. Para el beneficiario:

- a. Obtiene un derecho subjetivo perfecto.
 - b. Adquiere las obligaciones enumeradas en el artículo 14 LGS:
 - b.1. Destaca la de realizar la actividad que fundamenta el otorgamiento.
 - b.2. Otras de carácter instrumental: justificar la realización, someterse a actuaciones de comprobación, comunicar incidencias que alteren las condiciones de otorgamiento, etc.
- C. Para el concedente:
- a. Su principal obligación es abonar al beneficiario el importe, que es plenamente exigible.
 - b. El órgano gestor de la subvención en la Administración tiene un deber de control, complementado por otras dos vías de control sobre la actividad subvencional (existen, por tanto, tres vías de control de las subvenciones):
 - b.1. El control financiero por parte de los órganos de intervención.
 - b.2. El control por parte del Tribunal de Cuentas.
 - c. Entre sus derechos, sobresale el de exigir la completa realización de la actividad subvencionada (arts. 32 y 33 LGS).
 - d. Entre sus potestades, destacan:
 - d.1. La de modificación de la subvención, en las condiciones previstas en la normativa (por ejemplo, porque el beneficiario obtenga otras ayudas para la misma actividad).
 - d.2. La de revocación y eventual reintegro, en caso de incumplimiento total o parcial de las obligaciones, y conforme a reglas específicas (art. 37 LGS). Ello requiere, alternativamente:
 - 1) La declaración de nulidad o la anulación del acto administrativo de concesión (conforme a las reglas generales de la LPAC).
 - 2) El incumplimiento de las obligaciones por el beneficiario.
 - 3) La decisión de devolución de las ayudas recibidas, dada por la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (arts. 107 a 109 TFUE).
 - d.3. La de sancionar los incumplimientos (Título IV LGS).

IV. OTRAS TÉCNICAS DE FOMENTO PÚBLICO

1. Las ayudas en especie.

- A. Una ayuda en especie es la entrega a título gratuito de bienes, derechos o servicios por la Administración, cuya adquisición se ha realizado con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero (beneficiario).
 - a. Se rigen por la LGS (disposición adicional quinta) y un desarrollo reglamentario especial.
 - b. El régimen jurídico varía según el objeto entregado: la disposición adicional quinta de la LGS establece una remisión reglamentaria en función de diversas especialidades.
 - c. Esta definición excluye los bienes entregados que no fueran adquiridos con esa finalidad: en tal caso sería una cesión gratuita del uso o propiedad de bienes patrimoniales, sujeta a la legislación patrimonial (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).
- B. Las ayudas en especie coinciden con las subvenciones en ser:
 - a. Actos de disposición material.
 - b. Entregas sin contraprestación del beneficiario.
 - c. Concedidas por un ente público.
 - d. Actividades de fomento hacia fines de interés general.
- C. La principal diferencia es el objeto de la disposición. En vez de una entrega de dinero, se transfieren bienes, derechos o servicios distintos del dinero.

2. Las exenciones.

- A. Como medida de fomento, una exención es una ayuda pública en la que el beneficiario queda dispensado total o parcialmente de pagar una suma de dinero a la que estaba obligado.
- B. Aclaración terminológica: en ocasiones se alude a estas como beneficios, bonificaciones, bonos, reducciones, deducciones, desgravaciones, etc.
- C. Ninguna exención es una subvención, al ser conceptos antitéticos, y expresamente excluidos del régimen de la LGS (art. 2.4). Se aplican principios y reglas de derecho público, pero no la LGS.

- D. No suelen regirse por el régimen jurídico-administrativo común:
- a. Se enmarcan habitualmente en la regulación tributaria.
 - b. Suelen ser medidas del poder legislativo, no administrativas, al tratarse de beneficios fiscales (o de la Seguridad Social) sujetos a reserva de ley.
 - c. En algunos casos, las exenciones son además ayudas públicas o medidas integradas en estas.

Ejemplo: las referidas al pago de precios públicos por becas, títulos de transporte, etc.
- E. Algunos elementos caracterizadores comunes:
- a. Suelen ser de concesión directa (por concurrencia no competitiva: cumplir el supuesto de hecho que la motiva confiere el derecho a obtenerla).
 - b. Suelen establecerse o crearse por normas con rango de ley, para legitimar la concesión (salvo en el ámbito local).

3. El crédito oficial.

- A. Como medida de fomento, el crédito oficial es la concesión por la Administración de operaciones financieras de activos al margen de las condiciones del mercado (más ventajosas para el prestatario). Estas pueden ser:
- a. Préstamos o créditos propiamente dichos.
 - b. Concertación de avales o garantías.
- B. Desde el punto de vista subjetivo:
- a. Sobresale el papel de entidades públicas especializadas: el Instituto de Crédito Oficial o equivalentes autonómicos.
 - a.1. Actúan para paliar efectos económicos de situaciones críticas o excepcionales, por cuenta del poder público.
 - a.2. Actúan como instrumento de determinadas medidas de política económica, por su propia cuenta y normalmente en régimen de mercado, en concurrencia con el sector privado.
 - b. Pueden ser otras entidades de derecho público.

C. El régimen jurídico.

D. Respecto del régimen subvencional:

- a. Se asemeja en la entrega o puesta a disposición de una cantidad dineraria.
- b. Se diferencia, esencialmente, en la sujeción a la contraprestación (la devolución más, en su caso, los intereses pactados).
- c. No son subvenciones, pero pueden someterse en parte al régimen subvencional cuando la Administración sí concede tal valor a los intereses (totales o parciales) respecto del prestatario.

4. Ayudas gestionadas por fondos sin personalidad jurídica.

A. El sujeto (fondo) condiciona el objeto (la ayuda).

- a. Los fondos son una forma organizativa del sector público, con independencia de su finalidad. No todos los fondos de este tipo se dedican a la concesión de ayudas públicas.
- b. Constituyen una masa patrimonial afectada a un fin, dotada de autonomía y organización propia.
- c. En el ámbito estatal, están regulados por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- d. Pueden existir también en la organización administrativa de las comunidades autónomas.

B. La imprecisión del régimen jurídico ha podido favorecer, en ocasiones, una huida del derecho administrativo general.

Pero si sus ayudas cumplen, eventualmente, las características definitorias de las subvenciones, no existe justificación para eludir su sujeción a la LGS, salvo previsión legal explícita que excepcione el régimen básico o general de esta.

5. Las actividades de fomento sin transferencias directas de capital.

A. Una transferencia indirecta de capital con fines de promoción supone un gasto público no dirigido al beneficiario de la actividad.

- a. Es un concepto antitético de la subvención por la falta de disposición de la transferencia por parte del beneficiario.

- b. En la medida en que beneficia a un sujeto distinto de la entidad pública que efectúa la inversión, puede ser considerada una ayuda pública (y, por tanto, ayuda de Estado a los efectos del derecho de la Unión Europea).
- B. Su régimen jurídico está determinado por el tipo de gasto público que suponga. Por ejemplo:
- a. Mediante contratos administrativos de publicidad institucional.
 - b. Mediante la organización a tal efecto de medios propios del sector público institucional o directamente por la Administración.
 - c. Nada impide la aplicación de principios generales como la publicidad, la transparencia, la eficacia y la eficiencia (y, en su caso, la concurrencia entre beneficiarios).
- C. Son ejemplo de estas técnicas:
- a. Las campañas de publicidad institucional de determinados sectores económicos (como el turismo), productos (como las denominaciones de origen) o regiones.
 - b. La organización de ferias comerciales, o similares.
 - c. La organización de actividades de servicios que favorecen a ciertos sectores, como los viajes organizados por el IMSERSO.
- D. Con inversiones de capital, pero en los contornos problemáticos del concepto de fomento podemos identificar, también:
- a. Las cláusulas sociales en la contratación pública.
 - b. La expropiación forzosa para iniciativas privadas (por razones de interés social).
 - c. La concertación social de servicios (residenciales de menores, personas dependientes, etc., especialmente por entidades no lucrativas).

LECCIÓN 7. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS SUBVENCIONES EN LA DIPUTACIÓN DE CÁCERES

MARÍA DE ARÁNTZAZU GRANDE FERNÁNDEZ

*Técnico de Gestión de Administración General
Unidad de Subvenciones
Diputación de Cáceres*

I. INTRODUCCIÓN A LA ORDENANZA GENERAL DE SUBVENCIONES DE LA DIPUTACIÓN DE CÁCERES

1. **La Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación de Cáceres.** La Ordenanza General de Subvenciones que procedemos a exponer se aprobó por el Pleno de la Diputación provincial de Cáceres el 29 de junio de 2022, siendo publicado el texto el 26 de septiembre del mismo año. La anterior Ordenanza fue publicada el 14 de marzo de 2014, pero en estos 8 años de andadura legislativa entre una y otra Ordenanza, los cambios legislativos habían generado la necesidad de adaptar la normativa local en materia de subvenciones.
2. **Su base normativa.**
 - A. Desde 2019 la Diputación Provincial de Cáceres, había procedido a establecer el Sistema de Fiscalización Limitada Previa en una serie de Expedientes de Gastos entre los que se incluían las Subvenciones. Todo esto se articuló mediante Acuerdo de Pleno de 27 diciembre 2018 de la Diputación de Cáceres donde establecía dicho sistema de fiscalización de Requisitos Básicos y publicaba un Catálogo de Procedimientos al objeto de incrementar la seguridad jurídica al gestor y al órgano interventor.
 - B. Por un lado, la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015 introdujeron numerosos cambios sobre todo dentro de la tramitación electrónica, la simplificación administrativa y las relaciones con los ciudadanos.
 - C. Asimismo, la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), transpone al ordenamiento jurídico español las

directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, sobre contratación pública, y 2014/24/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. La nueva ley regula los contratos del sector público con el objetivo de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, de acuerdo con los principios de integridad, libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. También pretende salvaguardar la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Teniendo en cuenta la interacción de subvenciones y contratos en materia de Convenios era necesario introducir su mención en dicha Ordenanza.

- D. Por último, con la entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Reglamento de Control Interno de las Entidades Locales, la Diputación Provincial aprobó un nuevo sistema de fiscalización de requisitos básicos y aplicación del control financiero, que en materia de subvención supone un cambio sustancial en la tramitación y presentación de la cuenta justificativa.
3. **Las novedades principales.** Con esta nueva Ordenanza se han introducido importantes novedades entre las que debemos nombrar algunas de ellas:
- A. Se ha homogeneizado la figura de la declaración responsable como medio de simplificación de estar al corriente con la Hacienda Estatal y con la Seguridad Social de conformidad con lo establecido en 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, con una validez de 6 meses.
- B. Se ha introducido como causa de pago anticipado las ayudas cuyo objeto sean medidas contra el despoblamiento.
- C. Se ha adecuado el sistema de función interventora y control financiero implantado a la tramitación del expediente subvencional.
- D. Se introduce la posibilidad, de conformidad con el artículo 86 del 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, respecto a la justificación de la cuenta justificativa cuando se produzcan alteraciones de las condiciones de subvención.

- E. Se articula la forma de tramitación en función del control financiero realizado de la cuenta justificativa de conformidad con el Real Decreto 424/2017.

II. GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN APLICACIÓN DE LA ORDENANZA GENERAL DE SUBVENCIONES DE LA DIPUTACIÓN DE CÁCERES

1. Disposiciones comunes a todas las subvenciones.

- A. Todas las subvenciones otorgadas por la Diputación de Cáceres habrán de atenerse además de a lo dispuesto en la Ordenanza General de Subvenciones, a lo dispuesto en el Plan Estratégico de subvenciones y a las Bases de Ejecución del Presupuesto.
- B. Corresponderá a la Presidencia, la aprobación y modificación del Plan Estratégico de subvenciones que, supeditado en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales, se configura como el instrumento de planificación de las políticas de fomento de la Diputación en coordinación con las políticas de las demás Administraciones Públicas.
- C. El Plan Estratégico concreta, para cada línea de subvención, las competencias que se ejercen, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles, su fuente de financiación, su cobertura presupuestaria y unos indicadores relacionados con los objetivos del Plan, que recogidos periódicamente permitan su evaluación y seguimiento. Así mismo incluye el resultado de la evaluación del Plan Estratégico anterior.
- D. El Plan Estratégico de Subvenciones tiene carácter programático y su contenido no crea derechos ni obligaciones; su efectividad quedará condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención, atendiendo entre otros condicionantes a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio.

2. Cuestiones previas a la concesión: principios generales y requisitos para el otorgamiento, competencia y requisitos para obtener la condición de beneficiario. Las bases reguladoras de subvenciones.

- A. Principios generales y requisitos para el otorgamiento de las subvenciones.
- a. Principios Generales. La gestión de las subvenciones a que se refiere la Ordenanza de la Diputación de Cáceres se realiza de acuerdo con los siguientes principios:
 - a.1. Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
 - a.2. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - a.3. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
 - b. Requisitos para el otorgamiento. El otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos:
 - b.1. La competencia del órgano concedente.
 - b.2. La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión de la subvención.
 - b.3. La tramitación del procedimiento de concesión de la subvención de acuerdo con las normas que resulten de aplicación.
 - b.4. La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los casos en que legalmente proceda.
 - b.5. La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.
 - b.6. En su caso, la declaración de compatibilidad con el mercado común, de acuerdo con los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- B. Competencia: órganos competentes para la concesión de subvenciones.
- a. Corresponden al Pleno y a la Presidencia de la Corporación, en el ámbito de sus atribuciones respectivas, el otorgamiento de las subvenciones, teniendo en cuenta lo establecido en esta Ordenanza y sin perjuicio de las delegaciones que puedan efectuarse a favor de esta última, de la Junta de Gobierno, de sus miembros o de otros Diputado/as Delegado/as.

- b. La delegación de la facultad para conceder subvenciones llevará implícita la de comprobación de su justificación, así como la de incoación, instrucción y resolución del procedimiento de reintegro, salvo que el acto administrativo de delegación disponga otra cosa.

C. Requisitos para obtener la condición de beneficiarios.

- a. Podrán obtener la condición de beneficiario/a las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión o en las que concurren las circunstancias previstas en la norma reguladora de la subvención.
- b. No podrán obtener la condición de beneficiario/a de las subvenciones reguladas en esta Ordenanza las personas o entidades en quienes concorra alguna de las circunstancias previstas en el apartado 2 del artículo 13 LGS, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su norma reguladora. Tampoco las asociaciones en las que concurren las causas establecidas en el apartado 3 de dicho artículo.
- c. La apreciación de que no concurre ninguna de las prohibiciones se realizará según lo previsto en los apartados 4, 5 y 6 de dicho artículo y en los términos desarrollados reglamentariamente por el RLGS.
- d. Su justificación por parte de las personas o entidades podrá realizarse mediante testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, de acuerdo con lo establecido en la normativa correspondiente que regule la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, o mediante certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa o notario público o dirigida junto con la solicitud al órgano concedente de las subvenciones.
- e. Además, en cada subvención se determinarán los requisitos específicos que deben reunir los solicitantes y la forma de acreditarlos. En cualquier caso:
 - e.1. Cuando la subvención se solicite por una persona jurídica esta deberá estar debidamente constituida e inscrita en el correspon-

diente registro público. En todo caso, la actividad subvencionada deberá tener relación con el objeto o fines sociales de la misma.

- e.2. El beneficiario no podrá ser deudor en vía ejecutiva, por ningún concepto, de la Diputación.
- f. La justificación de estar al corriente en las obligaciones tributarias y con la seguridad social será consultada o recabada de oficio por la Diputación, salvo que conste en el procedimiento la oposición expresa del interesado. En este caso, el interesado deberá presentar certificación de estar al corriente de dichas obligaciones, salvo en aquellos supuestos en los que se pueda sustituir esta certificación por una declaración responsable.
- g. La convocatoria podrá prever la sustitución de determinados documentos y la acreditación de los requisitos para obtener la condición de beneficiario mediante declaración responsable suscrita por el órgano de la entidad local o representante de la entidad solicitante al que se le atribuya, en su normativa o estatutos, la representación o máxima dirección. El plazo de vigencia de esta declaración responsable será de 6 meses.
- h. Los supuestos en los que podrá sustituirse la certificación por una declaración responsable del solicitante, emitida en los términos previstos en el artículo 69 de la Ley 39/2015 y siempre que se prevea de manera expresa en la norma reguladora de la subvención, han sido determinados exhaustivamente en la OGS.

D. Bases reguladoras de la concesión de subvenciones.

- a. Con sujeción y en el marco de las disposiciones contenidas en la ordenanza general o las específicas, las bases que se aprueban en cada ejercicio para establecer las características y requisitos específicos de cada convocatoria tienen el carácter propio de un acto administrativo de carácter general, en cuanto que están destinados en el momento de su aprobación a una pluralidad indeterminada de personas, siendo el órgano competente el Presidente u órgano en quien delegue.
- b. El contenido mínimo concretará los siguientes extremos:
 - b.1. Definición del objeto de la subvención.

- b.2. Requisitos que deberán reunir las personas o entidades beneficiarias para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y 3 del artículo 6 de esta Ordenanza; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.
- b.3. En su caso, condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el artículo 9 de esta Ordenanza.
- b.4. Procedimiento de concesión de la subvención.
- b.5. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.
- b.6. Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.
- b.7. Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución. En su caso, composición de la Comisión de Valoración.
- b.8. Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.
- b.9. Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
- b.10. Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.
- b.11. Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.

- b.12. Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.
- b.13. Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- b.14. Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.

III. PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN

1. El procedimiento ordinario: el régimen de concurrencia competitiva.

- A. El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, mediante convocatoria previa cerrada o abierta.
- B. A efectos de esta Ordenanza, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo a los criterios de valoración previamente fijados en la norma reguladora, y adjudicar, con el límite fijado en la misma y dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.
- C. La norma reguladora de la subvención podrá exceptuar del requisito de fijar un orden de relación entre las solicitudes presentadas que reúnan los requisitos establecidos para el caso de que el crédito consignado en la misma fuera suficiente, atendiendo al número de solicitudes una vez finalizado el plazo de presentación, procediendo al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones.

D. En los supuestos anteriores, la propuesta debidamente motivada de la concesión se formulará al órgano concedente por el órgano instructor, previo informe de la Comisión de Valoración, del que no podrá separarse.

2. La concesión directa.

A. Excepcionalmente cuando por la naturaleza o características de la subvención no sea posible su tramitación por el procedimiento de concurrencia competitiva, podrá utilizarse el régimen de concesión directa mediante convocatoria previa abierta.

B. Podrán concederse de forma directa, sin convocatoria previa, las siguientes subvenciones:

a. Las previstas nominativamente en los Presupuestos de la Diputación, en los términos recogidos en los convenios o actos de concesión y demás normativa reguladora de estas subvenciones.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos de la Diputación aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o acto de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

b. Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Diputación por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

c. Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

3. **La tramitación mediante medios telemáticos.** Salvo circunstancias que así lo aconsejen, que deberán quedar suficientemente motivadas en el expediente, cualquier tipo de subvención, independientemente de su régimen de convocatoria y concesión, se tramitará íntegramente de manera telemática a través de la Sede Electrónica de la Diputación, incluidos, en su caso, las devoluciones voluntarias y procedimientos de reintegro.

LECCIÓN 8. LA JUSTIFICACIÓN, EL REINTEGRO Y EL CONTROL FINANCIERO DE LAS SUBVENCIONES EN LA DIPUTACIÓN DE CÁCERES

ALEJANDRO CABRERA GÓMEZ

*Jefe de Servicio de Fiscalización y Control Financiero
Diputación de Cáceres*

I. DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

1. Procedimiento de gestión presupuestaria.

A. Aprobación y compromiso de gasto (art. 26 de la Ordenanza).

- a. Para iniciar la tramitación de cualquier convocatoria de subvenciones o expediente de concesión directa sin convocatoria, deberán retenerse previamente los créditos correspondientes a propuesta del Director o Jefe de Área gestor del crédito al que se impute la subvención o competente por razón de la materia, con el visto bueno de su Diputado Delegado.
- b. Con carácter previo a la publicación de una convocatoria deberá efectuarse la aprobación del gasto por el órgano competente, sin perjuicio de que a efectos contables pueda acumularse la fase de autorización cuando se tramite el compromiso de gasto.
- c. En el caso de procedimientos de concesión directa sin convocatoria previa la aprobación y el compromiso del gasto se acumularán en la resolución o convenio que conceda la subvención.
- d. Con la resolución de concesión de la subvención, en el caso de subvenciones mediante convocatoria previa, se efectuará el compromiso de gasto por el órgano competente.

B. Pago de la subvención (art. 27 de la Ordenanza). El pago de la subvención se realizará previa justificación por la persona o entidad beneficiaria de

la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la convocatoria, acto de concesión o convenio. Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 38 de esta Ordenanza.

C. Tramitación anticipada y subvenciones plurianuales (art. 28 de la Ordenanza). La convocatoria podrá aprobarse en un ejercicio presupuestario anterior a aquél en el que vaya a tener lugar la resolución de la misma, siempre que la ejecución del gasto se realice en la misma anualidad en que se produce la concesión y se verifique el cumplimiento de alguna de las siguientes circunstancias:

- a. En caso de que exista proyecto de Presupuestos Generales de la Diputación y se haya iniciado el trámite de su aprobación por el Pleno de la Corporación: que existe crédito adecuado y suficiente en el mismo para la cobertura presupuestaria del compromiso del gasto que se adquirirá como consecuencia de la resolución de concesión.
- b. En caso de que no exista proyecto de Presupuestos Generales de la Diputación o no se haya iniciado el trámite de su aprobación por el Pleno de la Corporación: que existe normalmente crédito adecuado y suficiente para la cobertura presupuestaria del gasto de que se trate.

2. Justificación de las subvenciones.

A. Cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto (art. 29 de la Ordenanza).

- a. La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará mediante la presentación telemática a través de la Sede Electrónica de la Diputación de la cuenta justificativa del gasto realizado.
- b. La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante y según los modelos establecidos al efecto:
 - b.1. Una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención,

con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

- b.2. Una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas.
 - c. Los miembros de las entidades previstas en el artículo 6 de esta Ordenanza vendrán obligados a cumplir los requisitos de justificación respecto de las actividades realizadas en nombre y por cuenta de la persona o entidad beneficiaria, del modo en que se determina en los apartados anteriores. Esta documentación formará parte de la justificación que viene obligado a rendir el beneficiario/a que solicitó la subvención.
- B. Justificación de subvenciones concedidas a Administraciones Públicas (art. 30 de la Ordenanza). En las subvenciones concedidas a otras Administraciones Públicas o entidades públicas vinculadas o dependientes de aquélla y a la Universidad de Extremadura, cuando así se prevea en su norma reguladora, la justificación podrá consistir en la certificación expedida por el responsable del otorgamiento de la fe pública, de su intervención o, en su defecto, del órgano que tenga atribuidas las facultades de la toma de razón en contabilidad, respecto de los gastos y pagos realizados, de los fondos propios u otras subvenciones o recursos aplicados a las actividades subvencionadas, y del cumplimiento de la finalidad para la que fue concedida, acompañada, en su caso, de las listas de comprobación e informes de control efectuados sobre los gastos, pagos e ingresos que se certifican.
- C. Plazo de presentación de la cuenta justificativa (art. 31 de la Ordenanza).
- a. A falta de previsión en la norma reguladora de la subvención, la justificación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.
 - b. No obstante, a fin de agilizar los procedimientos de comprobación, el órgano gestor instará al beneficiario/a a presentarla a partir del momento en que haya realizado la actividad cumpliendo las condiciones impuestas en la concesión y esté en disposición de hacerlo.
 - c. El órgano concedente de la subvención podrá otorgar, salvo previsión en contra en la norma reguladora, una ampliación del plazo esta-

blecido para la presentación de la justificación, que no exceda de la mitad de mismo y siempre que con ello no se perjudiquen derechos de tercero. Las condiciones y el procedimiento para la concesión de la ampliación son los establecidos en el artículo 32 de la Ley 39/2015.

- d. Transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, éste requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada a los efectos previstos en este Capítulo. La falta de presentación de la justificación en el plazo establecido en este apartado llevará consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS. En el caso que se haya presentado, pero no contenga la totalidad de los elementos exigidos, se le dará el plazo de diez días hábiles de conformidad con lo establecido en el artículo 71.2 RLGs.
 - e. El órgano gestor establecerá los mecanismos y/o procedimientos necesarios para verificar, dentro del plazo de los 10 días hábiles siguientes al término del plazo de justificación fijado en la norma reguladora, la efectiva presentación de la cuenta justificativa por parte del beneficiario, requiriéndole, en su caso, de manera inmediata, para que proceda a su presentación según lo establecido en el apartado 3 anterior.
- D. Otras formas de justificación de subvenciones (art. 32 de la Ordenanza). Siempre que así se prevea en la norma reguladora, la justificación de las subvenciones concedidas por Diputación podrá realizarse en los términos establecidos en la LGS y su desarrollo reglamentario aprobado por RLGs, a través de:
- a. Cuenta Justificativa con aportación de informe de auditor y cuenta justificativa simplificada.
 - b. Acreditación por módulos.
 - c. Presentación de estados contables.
- E. Gastos subvencionables (art. 33 de la Ordenanza).
- a. Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta Ordenanza, aquellos que de manera indubitada respondan a

la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes normas reguladoras de las subvenciones. En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado.

- b. Salvo disposición expresa en contrario, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la convocatoria, acto de concesión o convenio que regule la subvención.
 - c. Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas en la legislación de Contratos del Sector Público para el contrato menor, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por sus especiales características no exista en el mercado suficiente número de entidades que los realicen, presten o suministren, o salvo que el gasto se hubiere realizado con anterioridad a la subvención.
 - d. La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa.
 - e. Sin la adecuada justificación en una oferta que no fuera la más favorable económicamente, el órgano concedente podrá recabar una tasación pericial contradictoria del bien o servicio, siendo de cuenta del beneficiario los gastos ocasionados. En tal caso, la subvención se calculará tomando como referencia el menor de los dos valores: el declarado por el beneficiario o el resultante de la tasación.
- F. Subcontratación de las actividades subvencionables (art. 34 de la Ordenanza).
- a. A los efectos de esta Ordenanza, se entiende que un beneficiario/a subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que

tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada.

- b. Los beneficiario/as de las subvenciones habrán de respetar en sus relaciones con los subcontratistas, las previsiones de la normativa en materia de contratos del sector público para los contratos subvencionados.
- c. El beneficiario/a únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la convocatoria, acto de concesión o convenio que regule la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario/a subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije.
- d. En el supuesto de que tal previsión no figure o no se establezcan límites cuantitativos, el beneficiario/a podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por 100 del importe de la actividad subvencionada.

G. Comprobación de subvenciones (art. 35 de la Ordenanza).

- a. El órgano gestor comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención con arreglo al método que se haya establecido en su norma reguladora, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar la persona o entidad beneficiaria.
- b. Cuando el órgano gestor aprecie la existencia de defectos en la justificación presentada por el beneficiario/a, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 31 de esta ordenanza.
- c. En las subvenciones de capital a particulares o empresas iguales o superiores a 50.000 euros, en su cómputo individual, destinadas a inversiones en activos tangibles, será requisito imprescindible la comprobación material de la inversión por el órgano gestor de las subvenciones, cuya constancia deberá figurar en el expediente. De existir pagos fraccionados o anticipados de la subvención, la comprobación se efectuará antes del pago final o liquidación de la misma.

II. DEL REINTEGRO DE SUBVENCIONES

1. Reintegro.

- A. Invalidez de la resolución de concesión (art. 36 de la Ordenanza). Con carácter general procederá el reintegro de las subvenciones en los supuestos y bajo las condiciones y requisitos establecidos en el caso de invalidez de la resolución de concesión regulada en el artículo 36 LGS.
- B. Causas de revocación y reintegro (art. 37 de la Ordenanza). También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a ésta, así como la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención, en su caso, en los supuestos contemplados en el artículo 37 LGS y su desarrollo reglamentario establecido por el RLGS, y en los demás supuestos previstos en las normas que regulen en cada caso las subvenciones.
- C. Reintegros y criterios de graduación de los incumplimientos (art. 38 de la Ordenanza). Cuando el cumplimiento por la persona o entidad beneficiaria se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éste una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por el número o grado de incumplimiento de la actividad objeto de subvención, respetando el principio de proporcionalidad.
- D. Naturaleza de los créditos a reintegrar y procedimientos para su exigencia (art. 39 de la Ordenanza). Las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en el TRLRHL y su normativa de desarrollo.
- E. Devolución a iniciativa del perceptor (art. 40 de la Ordenanza). Se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración.
- F. Prescripción y obligados al reintegro (art. 41 de la Ordenanza).
 - a. Prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro de subvenciones.
 - b. Para el cómputo de este plazo y sus posibles interrupciones será el establecido en el artículo 39 de la LGS.

2. Procedimiento de Reintegro (art. 42 de la Ordenanza).

- A. El órgano concedente será el competente para exigir el reintegro de subvenciones mediante la resolución del procedimiento regulado en este artículo cuando aprecie la existencia de alguno de los supuestos de reintegro de cantidades percibidas establecidos en los artículos 37 y 38 de esta Ordenanza.
- B. El procedimiento de reintegro de subvenciones se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas en el Título IV de la Ley 39/2015, sin perjuicio de las especialidades que se establecen en la LGS y en sus disposiciones de desarrollo.

III. DEL CONTROL FINANCIERO Y DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES

1. Función interventora (art. 43 de la Ordenanza y RCISPL).

- A. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.4 d) LGS, al amparo del artículo 214 del TRLRHL y Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCISPL), se someterá a fiscalización previa todo acto susceptible de producir obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.
- B. El control de subvenciones realizado por la Intervención General de la Diputación, que es la competente para su ejercicio, se llevará a cabo a través del régimen de fiscalización e intervención limitada previa, que se realizará comprobando los requisitos básicos establecidos en el artículo 13 del RCISPL y los adicionales, aprobados por el Pleno de la Corporación.
- C. Los actos sometidos a fiscalización limitada previa a que se refiere el apartado anterior serán objeto de control financiero permanente posterior, de conformidad con el RCISPL, el Plan Anual de Control Financiero y Auditorías elaborado por la Intervención General de la Diputación, las Bases de Ejecución del Presupuesto y lo que reglamentariamente se establezca.

2. Infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones (art. 44 de la Ordenanza y Título IV de la LGS).

- A. El régimen jurídico de las infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones es el establecido en el Título IV de la LGS y su reglamento.
- B. La competencia para imponer sanciones corresponde a los órganos que tengan atribuida la potestad sancionadora de acuerdo con el régimen de delegaciones y desconcentraciones vigente en cada momento.

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA



ISBN 978-84-9127-208-3

