
Régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local

Berta MARTÍN JIMÉNEZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0002-9893-5933

Palabras clave: bases reguladoras; control financiero; convenio; entidades locales; Plan Estratégico de Subvenciones; reintegro de subvenciones.

Keywords: regulatory framework; financial control; agreement; local authorities; Strategic Grant Plan; grant reimbursement.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL: 2.1. Normativa estatal básica. 2.2. Normativa autonómica. 2.3. Ordenanzas y bases reguladoras locales.—3. SUJETOS INTERVINIENTES EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL LOCAL: 3.1. Entidades locales concedentes. 3.2. Beneficiarios y entidades colaboradoras.—4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES: 4.1. Plan Estratégico de Subvenciones. 4.2. Concesión en régimen de concurrencia competitiva. 4.3. Concesión directa.—5. GESTIÓN, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL: 5.1. Obligaciones de justificación. 5.2. Control financiero y control interno. 5.3. Reintegro y régimen sancionador.

1. INTRODUCCIÓN

Las subvenciones constituyen uno de los instrumentos más relevantes de la acción pública a nivel local, permitiendo a las entidades locales canalizar recursos hacia el cumplimiento de fines de interés general, desde políticas sociales y culturales hasta inver-

siones en infraestructuras y sostenibilidad. Su importancia no radica únicamente en la cuantía de los fondos movilizados, sino en la capacidad de estas ayudas para complementar la acción directa de la Administración, atendiendo necesidades concretas.

El presente informe tiene por objeto analizar la situación del régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local durante el año 2025. Siguiendo la tradición de los informes anuales, se ofrece una visión sistemática de la normativa aplicable, de los principales problemas interpretativos y de las novedades normativas y jurisprudenciales más relevantes ocurridas durante el periodo examinado. No obstante, dado que se trata del primer informe relativo a la actividad subvencional, se ha considerado oportuno incorporar una breve aproximación conceptual y jurídica a la figura de la subvención en cada apartado, con el fin de facilitar la adecuada comprensión del marco en el que se desarrolla el objeto de este informe.

El año 2025 no ha estado marcado por una reforma profunda del sistema subvencional local, sino por la consolidación de criterios interpretativos derivados de la aplicación continuada de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) en el ámbito de las entidades locales. A lo largo de este ejercicio, la gestión subvencional ha estado condicionada por la influencia persistente de las exigencias de estabilidad presupuestaria, transparencia y control del gasto público.

2. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

La actividad subvencional de las entidades locales se encuentra inserta en un sistema de fuentes complejo, caracterizado por la coexistencia de normas de distintos niveles territoriales. No obstante, el eje vertebrador de todo el sistema es el bloque normativo estatal de carácter básico, que garantiza una unidad mínima de criterio en la gestión de los fondos públicos en todo el territorio nacional.

2.1. Normativa estatal básica

El pilar fundamental y eje vertebrador de la actividad de fomento en todo el territorio nacional es la LGS. Esta norma fue dictada con el objetivo primordial de dotar a este ámbito de la actividad administrativa de un régimen jurídico propio, específico y sistemático, capaz de resolver la inseguridad jurídica y las lagunas existentes en la regulación anterior. En el contexto de las entidades locales, la LGS opera como marco de referencia ineludible, al que deben ajustarse tanto las ordenanzas municipales como las bases de ejecución presupuestaria de las entidades locales.

Este marco estatal básico se complementa con el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS). Aunque gran parte del

reglamento no tiene carácter básico, su DF 1.^a identifica aquellos preceptos que sí lo son y que deben ser respetados por la normativa local, tales como las reglas relativas al Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y la interconexión con la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Asimismo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) desempeña un papel fundamental al establecer las potestades financieras de las entidades locales y garantizar su autonomía y suficiencia financiera para el ejercicio de sus competencias. En este marco, el 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 (TRLRHL) califica a las subvenciones como un recurso integrante de las haciendas municipales y provinciales, vinculando su aplicación a la ejecución de obras y servicios específicos de interés local.

Finalmente, en el escenario del año 2025, continuó siendo relevante el Real Decreto-ley 36/2020, que regula la gestión de los fondos *Next Generation EU*. Esta norma introdujo especialidades de agilización y flexibilización en los procedimientos subvencionales financiados con fondos europeos, como la generalización de la concurrencia no competitiva.

2.2. Normativa autonómica

Además del marco estatal que configura la LGS y su Reglamento de desarrollo, las comunidades autónomas han dictado durante 2025 diversas normas propias en materia de subvenciones que resultan directamente de aplicación a las entidades locales dentro de su territorio, tanto en lo relativo a la regulación procedimental como a los mecanismos de control financiero y coordinación interadministrativa.

Desde la perspectiva competencial, las autonomías ejercen, en el ámbito de sus Estatutos de Autonomía y de conformidad con el art. 149.1 CE, competencias exclusivas y compartidas sobre distintas materias (por ejemplo, servicios sociales, juventud, igualdad o medio ambiente), lo que les permite desarrollar bases reguladoras autonómicas de subvenciones que se aplican a las entidades locales dentro de la comunidad autónoma.

Dentro del régimen jurídico de las subvenciones que resultan aplicables en el ámbito local, se puede tomar como ejemplo el caso de la Comunidad de Madrid, que ha mantenido y desarrollado a lo largo de 2025 un marco normativo propio que complementa la regulación estatal y que incide directamente en la actuación de las entidades locales dentro de su territorio. Este marco autonómico tiene especial relevancia en la definición de bases reguladoras, procedimientos de concesión, criterios de control financiero y coordinación interadministrativa, y se integra con los principios de gestión establecidos en la LGS y su Reglamento.

Se han publicado bases reguladoras de subvenciones destinadas a los ayuntamientos para la digitalización y dotación de equipos de Unidades Activas de Ejercicio Físico

(UAEF), en el contexto de programas cofinanciados con fondos europeos del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (NextGeneration EU)*. Estas bases, recogidas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, definen el objeto de la ayuda, beneficiarios, gastos subvencionables, criterios de concesión y obligaciones de justificación que deberán observar también los municipios que opten a estas líneas.

La Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales ha modificado en 2025 las bases reguladoras de subvenciones para proyectos dirigidos a jóvenes financiados parcialmente con fondos estructurales autonómicos. Entre otras cuestiones, esta modificación incluye ajustes procedimentales relativos a la forma de presentación de solicitudes y la agrupación de entidades locales en proyectos compartidos, lo que tiene impacto directo en la forma en que los municipios pueden concurrir conjuntamente a estas ayudas.

Otras órdenes autonómicas dictadas en la Comunidad de Madrid en 2025 han establecido bases para líneas de subvenciones que, aunque no son exclusivas de entidades locales, pueden verse articuladas con proyectos municipales (por ejemplo, en materia de empleo o inserción social financiados con fondos públicos cofinanciados).

2.3. Ordenanzas y bases reguladoras locales

En el plano local, el ejercicio de la potestad reglamentaria se concreta en la aprobación de ordenanzas generales de subvenciones y de bases reguladoras específicas. Las bases reguladoras constituyen el núcleo jurídico de la actividad de fomento en el ámbito local, pues actúan como la norma que ordena la relación subvencional en sentido amplio y fija el marco de derechos y obligaciones tanto para la Administración como para los beneficiarios. De acuerdo con el art. 17.2 LGS, las entidades locales deben aprobar dichas bases en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, bien mediante una ordenanza general de subvenciones o mediante ordenanzas específicas aplicables a determinadas líneas de ayuda.

Desde el punto de vista jurídico, la naturaleza de las bases reguladoras ha sido objeto de debate jurisprudencial, oscilando entre su consideración como disposición de carácter general o como acto administrativo dirigido a una pluralidad de destinatarios. Sin embargo, el Tribunal Supremo las ha considerado como auténticas disposiciones de carácter normativo [STS de 30 de noviembre de 2017 (rec. 1253/2015)], especialmente cuando poseen vocación de permanencia y se integran de forma estable en el ordenamiento jurídico local para regir sucesivas convocatorias de subvenciones. En consecuencia, la competencia para su aprobación corresponde necesariamente al Pleno de la corporación local, al tratarse de una manifestación de la potestad reglamentaria de la entidad.

La normativa básica estatal exige que las bases reguladoras determinen un contenido mínimo destinado a garantizar los principios de transparencia, objetividad y seguridad jurídica en la concesión de ayudas públicas. En particular, deben definir el objeto de la

subvención y los requisitos que deben cumplir los solicitantes para adquirir la condición de beneficiarios; establecer el procedimiento de concesión y los órganos competentes para la instrucción y resolución del expediente; fijar los criterios objetivos de valoración y su ponderación, así como el plazo y la forma de justificar el cumplimiento de la finalidad subvencionada; y prever los criterios de graduación de los posibles incumplimientos, aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad para determinar el importe que deba reintegrarse cuando el beneficiario haya cumplido solo parcialmente las condiciones de la ayuda.

3. SUJETOS INTERVINIENTES EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL LOCAL

3.1. Entidades locales concedentes

La LGS delimita con claridad el ámbito subjetivo de las Administraciones públicas que pueden ostentar la condición de concedentes, incluyendo expresamente a las entidades que integran la Administración local. La competencia para el otorgamiento de subvenciones corresponde a los órganos a los que la legislación de régimen local atribuye dichas funciones, lo que, con carácter general, sitúa esta potestad en el alcalde o en el Pleno, en función de la materia y de la cuantía de la ayuda.

No obstante, la configuración de los sujetos concedentes se ha ido complicando de forma progresiva como consecuencia de la expansión del sector público institucional. Conforme al art. 3.2 LGS, los organismos autónomos y las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las entidades locales deben someter su actividad subvencional a dicha norma cuando las ayudas que otorguen sean expresión del ejercicio de potestades administrativas. En los últimos años, tanto la evolución normativa como la interpretación doctrinal han reforzado este planteamiento con el objetivo de evitar fenómenos de «huida del Derecho administrativo» [STS de 17 de mayo de 2012 (rec. 2616/2009)], consolidando la aplicabilidad de los principios de gestión pública, control financiero y transparencia incluso respecto de entidades formalmente sujetas al Derecho privado cuando actúan en el ámbito material de la actividad subvencional pública.

Este ensanchamiento del perímetro subjetivo del sistema de subvenciones resulta particularmente relevante en determinadas figuras del sector público local. Así, las fundaciones del sector público local únicamente pueden conceder subvenciones cuando exista habilitación expresa del órgano de la Administración de adscripción, debiendo reservarse a la Administración matriz el ejercicio de aquellas actuaciones que comportan potestades administrativas, como la aprobación de las bases reguladoras, el control del cumplimiento o la exigencia de reintegro. Del mismo modo, las sociedades mercantiles locales, pese a regirse por el Derecho privado, no pueden sustraerse a los principios de objetividad, igualdad y no discriminación cuando realizan entregas dinerarias sin

contraprestación que, por su naturaleza material, participan de la lógica propia de la actividad subvencional pública.

En este contexto de ampliación y precisión del ámbito subjetivo de la actividad subvencional, ha adquirido especial relevancia el régimen de las dotaciones económicas a los grupos políticos municipales previsto en el art. 73.3 LRRL. Aunque estas asignaciones se encuentran formalmente excluidas del ámbito de aplicación de la LGS, el debate jurídico se ha intensificado en torno a los mecanismos de control y, en particular, a la posibilidad de aplicar por analogía el procedimiento de reintegro previsto en dicha ley en supuestos de utilización indebida de los fondos. Sobre esta cuestión se pronunciará el Tribunal Supremo, pues ha admitido a trámite un recurso que busca clarificar el alcance de este régimen de control [ATS de 17 de septiembre de 2025 (rec. 8444/2024)].

3.2. Beneficiarios y entidades colaboradoras

La condición de beneficiario corresponde a la persona o entidad que debe realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención o que se encuentra en la situación que legitima su otorgamiento. El régimen jurídico de la LGS admite una pluralidad de configuraciones subjetivas del beneficiario. En primer lugar, pueden serlo tanto las personas físicas como las personas jurídicas. En segundo lugar, también pueden adquirir esta condición las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, las comunidades de bienes y otras unidades económicas o patrimonios separados carentes de personalidad jurídica, siempre que las bases reguladoras lo prevean expresamente. En estos supuestos, resulta obligatoria la designación de un representante único con poderes suficientes para cumplir las obligaciones que correspondan al conjunto de la agrupación, especialmente en materia de justificación y responsabilidad frente a la Administración concedente.

En el ámbito local, resulta especialmente frecuente que esta condición recaiga en asociaciones, fundaciones y demás entidades sin ánimo de lucro, que actúan como instrumentos de ejecución de políticas públicas de carácter social, cultural, educativo o asistencial. Asimismo, en el marco de las relaciones de cooperación interadministrativa, las propias entidades locales pueden ostentar la condición de beneficiarias de subvenciones concedidas por otras Administraciones públicas. Así ocurre, por ejemplo, cuando un municipio recibe financiación de una diputación provincial o de la comunidad autónoma para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia.

Por otro lado, deben diferenciarse los beneficiarios de las entidades colaboradoras, que actúan en nombre y por cuenta del órgano concedente en la gestión o distribución de los fondos públicos, sin que estos lleguen a integrarse en su propio patrimonio. En el ámbito local, pueden desempeñar esta función entidades asociativas de carácter institucional, como la Federación Española de Municipios y Provincias, cuando intervienen en

la gestión de programas subvencionales dirigidos a municipios u otras entidades locales. En todo caso, la relación entre la Administración concedente y la entidad colaboradora debe formalizarse mediante el correspondiente convenio de colaboración, en el que se determinen con precisión sus funciones, las obligaciones de comprobación del cumplimiento de los fines de la subvención y los mecanismos de justificación y control financiero [STS 603/2025, de 21 de mayo (rec. 1893/2022)].

Por último, en el ámbito social, se ha puesto de manifiesto un problema creciente relacionado con la denominada «vulnerabilidad administrativa». El sistema de subvenciones puede generar situaciones de desigualdad en el acceso a las ayudas públicas. Mientras determinados programas dirigidos a grandes operadores económicos o financiados con fondos europeos han experimentado procesos de simplificación administrativa, los ciudadanos y colectivos más vulnerables a menudo se enfrentan a procedimientos complejos desde el punto de vista formal. A esta problemática se suma la brecha digital, derivada de la generalización de la tramitación electrónica sin la existencia de servicios de acompañamiento suficientes para determinados sectores de la población.

4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

4.1. Plan Estratégico de Subvenciones

El Plan Estratégico de Subvenciones (PES) constituye, de acuerdo con el art. 8.1 LGS, un presupuesto ineludible y previo para el establecimiento de cualquier línea de ayuda o subvención. Esta obligación tiene carácter básico, por lo que vincula a todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades que integran la Administración local. El PES se define como un instrumento de planificación de políticas públicas cuyo objetivo es racionalizar la actividad de fomento, conectando los objetivos y efectos pretendidos con los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

En cuanto a su contenido mínimo, el PES debe concretar los objetivos, el plazo necesario para su consecución, los costes previstos y la supeditación de los mismos a los objetivos de estabilidad presupuestaria. Tras la reforma operada en 2023, la LGS exige que las bases reguladoras de cada subvención hagan referencia expresa al PES en el que se integran, detallando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en caso contrario, debe motivarse la necesidad de la nueva subvención y su impacto en el cumplimiento del plan.

La naturaleza jurídica del PES es la de un instrumento de gestión de «carácter programático». La jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo ha ratificado que el PES es un requisito esencial y sustancial, y no un mero defecto formal. En consecuencia, la falta de aprobación del plan con carácter previo determina la nulidad de pleno derecho de las bases reguladoras o de las convocatorias dictadas a su amparo. Esta doctrina

ha sido reforzada por sentencias recientes [como las SSTS 306/2021, de 4 de marzo (rec. 4939/2019), y 543/2022, de 9 de mayo (rec. 2317/2020)] que admiten la alegación de la omisión del PES en el marco de la impugnación indirecta de ordenanzas locales reguladoras de subvenciones.

En el contexto del año 2025, ha surgido una controversia específica admitida a trámite por el Tribunal Supremo [Auto de 21 de mayo de 2025 (rec. 726/2025)] para determinar si, cuando un presupuesto municipal incluye una subvención nominativa, es estrictamente necesario que el PES se haya aprobado con carácter previo o simultáneo a la aprobación de dicho presupuesto. Esta cuestión es fundamental para la gestión local, dado que tradicionalmente el PES no figuraba como documento obligatorio a unir al proyecto de presupuesto según el art. 168 TRLHL.

4.2. Concesión en régimen de concurrencia competitiva

El procedimiento de concurrencia competitiva constituye, conforme al art. 22.1 LGS, el régimen ordinario de concesión de subvenciones por parte de las Administraciones públicas, incluidas las entidades que integran la Administración local. Su finalidad consiste en comparar las solicitudes presentadas para establecer una prelación entre ellas, de modo que los recursos disponibles se asignen a aquellas que hayan obtenido una valoración más alta conforme a los criterios previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria. Desde el punto de vista técnico-jurídico, se trata, por tanto, de un procedimiento de adjudicación de recursos públicos limitados basado en principios de objetividad, igualdad y transparencia.

El procedimiento se inicia siempre de oficio, mediante la aprobación de la correspondiente convocatoria por el órgano competente de la entidad local, que, como ya se mencionado, habitualmente será el alcalde o el pleno de la corporación según lo establecido en la normativa de régimen local y en las bases de ejecución del presupuesto. Para garantizar los principios de publicidad y transparencia, la convocatoria debe publicarse a través del diario oficial correspondiente y comunicarse íntegramente a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que actúa como instrumento central del sistema nacional de publicidad de las ayudas públicas.

Una vez iniciado el procedimiento, la fase de instrucción adquiere especial relevancia, pues en ella se analizan y valoran las solicitudes presentadas. En este contexto, el art. 22.1 LGS prevé la intervención de un órgano colegiado de evaluación, encargado de examinar las solicitudes conforme a los criterios establecidos en las bases reguladoras. El informe emitido por dicho órgano sirve de fundamento para la propuesta de resolución del órgano instructor.

Sobre la base de esta evaluación, el órgano instructor formula una propuesta de resolución provisional, debidamente motivada y notificada a los interesados. Estos disponen de un plazo (con carácter general de diez días) para formular alegaciones o aportar los

documentos que estimen pertinentes. Tras el análisis de estas alegaciones, se elabora la propuesta de resolución definitiva, que debe identificar a los beneficiarios propuestos y determinar la cuantía de las subvenciones correspondientes. En todo caso, estas propuestas no generan por sí mismas un derecho a favor de los solicitantes hasta que se dicte y notifique la resolución definitiva del procedimiento.

La resolución corresponde al órgano competente de la entidad local y debe dictarse en el plazo máximo de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo distinto. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, lo que les permite acudir a las vías de recurso correspondientes.

Aunque la regla general en la concurrencia competitiva es la adjudicación conforme a la prelación derivada de la puntuación obtenida por cada solicitud, las bases reguladoras pueden prever, con carácter excepcional, la posibilidad de prorratear el crédito disponible entre todos los solicitantes que cumplan los requisitos establecidos, siempre que esta modalidad esté claramente prevista y justificada.

La gestión de estas subvenciones se enfrenta al reto de la transformación digital con la introducción de sistemas de IA para mejorar la celeridad y productividad del sector público local. La IA puede facilitar la fase de instrucción mediante la comprobación automatizada de requisitos (fase de preevaluación) o la aplicación automática de baremos cuando estos son precisos y no dejan margen a la discrecionalidad. Esta transformación digital también busca mitigar la «vulnerabilidad administrativa» y reducir las barreras burocráticas que a menudo dificultan que las ayudas lleguen a los colectivos más necesitados.

4.3. Concesión directa

El procedimiento de concesión directa se configura en el ordenamiento jurídico español como una excepción al principio general de concurrencia competitiva que rige la actividad subvencional de las Administraciones públicas. A diferencia del régimen ordinario, este procedimiento no se basa en la comparación entre solicitudes ni en el establecimiento de una prelación entre ellas, sino en el otorgamiento de la ayuda a un sujeto concreto o a todos aquellos que reúnan determinados requisitos previamente definidos. El art. 22.2 LGS establece con carácter básico los supuestos tasados en los que las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, pueden acudir a este mecanismo excepcional. Dichos supuestos son tres.

En primer lugar, se encuentran las subvenciones nominativas, es decir, aquellas que aparecen expresamente previstas en el presupuesto de la entidad local, con identificación del beneficiario y de la dotación económica correspondiente. Estas subvenciones presentan una estrecha vinculación con el principio de legalidad presupuestaria, lo que implica que su existencia depende directamente de la vigencia del presupuesto en el

que se encuentran consignadas. Estas ayudas están indisolublemente ligadas al ejercicio presupuestario anual, de modo que la prórroga automática del presupuesto no legitima por sí misma la continuidad de subvenciones nominativas previstas para el ejercicio anterior (art. 174 TRLRHL). Su ejecución sin una nueva previsión presupuestaria puede comprometer su validez jurídica. Además, en el ámbito local estas subvenciones se encuentran sujetas, con carácter general, al régimen de fiscalización previa, al no resultar aplicable la dispensa que en determinados casos prevé la normativa estatal para la Administración General del Estado.

El segundo supuesto lo constituyen las subvenciones cuya concesión venga impuesta por una norma con rango de ley. En estos casos, es el propio legislador quien determina la existencia de la ayuda, su beneficiario o su cuantía, limitándose la Administración a ejecutar lo dispuesto en la norma. Este mecanismo ha sido utilizado en distintos contextos para articular sistemas de financiación pública de determinadas actividades o servicios de interés general, manteniéndose en todo caso la posibilidad de control jurisdiccional sobre la aplicación concreta de la norma por parte de la Administración.

El tercer supuesto corresponde a las subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Se trata de una cláusula que permite responder a situaciones excepcionales que requieren una actuación administrativa rápida y específica. La jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo ha insistido en la necesidad de interpretar este supuesto de manera restrictiva [STS 1169/2024, de 1 de julio (rec. 844/2022)], exigiendo que la Administración motive no solo la existencia del interés público que justifica la ayuda, sino también las razones concretas que impiden o desaconsejan la utilización del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva. En la práctica, este instrumento ha sido utilizado con frecuencia para articular ayudas extraordinarias en situaciones de emergencia o crisis, donde la urgencia de la intervención pública hace inviable la tramitación de convocatorias competitivas.

Desde el punto de vista de su instrumentación jurídica, las subvenciones concedidas por concesión directa, como las nominativas previstas expresamente en el presupuesto, suelen formalizarse mediante convenios de colaboración. En estos casos, no resulta imprescindible aprobar bases reguladoras independientes, ya que estos convenios materialmente actúan como marco regulador, estableciendo las condiciones de otorgamiento, ejecución y justificación, y fijando las obligaciones y compromisos que vinculan a la Administración y al beneficiario. En este sentido, el convenio es el instrumento o herramienta, mientras que la subvención constituye el contenido del mismo.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo [STS 168/2018, de 6 de febrero (rec. 3470/2015)] ha puesto de relieve que la calificación jurídica de una relación no depende de la denominación que le otorguen las partes, sino de su contenido material, de modo que las subvenciones se caracterizan por la entrega de fondos públicos sin contraprestación directa, condicionada al cumplimiento de un fin de interés general. En consecuencia, cuando concurren estos elementos, resulta aplicable el régimen jurídico propio de

las subvenciones, con independencia de la forma instrumental utilizada, sin que pueda eludirse el sistema de garantías y controles previsto en la LGS.

A este respecto, entre las cuestiones problemáticas que persisten se encuentran la utilización de subvenciones nominativas, la delimitación entre subvención y contrato [STS 1201/2021, de 4 de octubre (rec. 1652/2020)], y la carga administrativa que la gestión subvencional supone, especialmente para las entidades locales de menor tamaño. Aunque el régimen ordinario de concesión previsto en la LGS es la concurrencia competitiva, en la práctica muchas entidades locales recurren con frecuencia a subvenciones nominativas, es decir, aquellas previstas expresamente en el presupuesto con identificación del beneficiario.

Esta práctica plantea desafíos jurídicos relevantes. En primer lugar, estas ayudas están estrechamente vinculadas a la vigencia del presupuesto anual en el que se consignan, lo que genera debate sobre su continuidad en situaciones de prórroga presupuestaria. La interpretación dominante sostiene que la ejecución de subvenciones nominativas bajo un presupuesto prorrogado, sin habilitación específica, puede poner en duda su validez jurídica. En segundo lugar, surge la cuestión de la conexión necesaria entre estas subvenciones y la planificación estratégica del gasto público. Se discute si la inclusión de una subvención nominativa en el presupuesto municipal requiere la aprobación previa o simultánea del correspondiente PES, debate que ha alcanzado relevancia jurisprudencial tras la admisión de recursos por parte del Tribunal Supremo, evidenciando la creciente importancia de la fase de planificación en la actividad de fomento [ATS de 21 de mayo de 2025 (rec. 726/2025)].

5. GESTIÓN, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL

5.1. Obligaciones de justificación

La justificación del cumplimiento de la finalidad subvencionada sigue siendo uno de los principales focos de atención en el ámbito local. La justificación constituye el acto mediante el cual el beneficiario, o, en su caso, la entidad colaboradora, acredita ante el órgano concedente el cumplimiento de las condiciones impuestas y la consecución de los objetivos que fundamentaron la concesión de la subvención. Se trata de una obligación esencial del régimen subvencional, puesto que el derecho al cobro de la ayuda o la consolidación de las cantidades ya percibidas queda condicionado a la demostración efectiva de que la actividad subvencionada se ha realizado conforme a lo previsto. En este sentido, la subvención se configura jurídicamente como una atribución patrimonial sujeta a condición, de modo que su mantenimiento depende de la correcta acreditación del destino de los fondos públicos.

De acuerdo con el art. 30 LGS, la justificación se articula habitualmente a través de la denominada cuenta justificativa, que debe integrar tanto una dimensión material

como una dimensión económica. Por una parte, el beneficiario debe presentar una memoria de actuación que describa de forma detallada las actividades realizadas y los resultados obtenidos, permitiendo a la Administración verificar el cumplimiento efectivo de la finalidad de interés público que motivó la concesión de la ayuda. Por otra parte, debe aportarse una memoria económica que recoja el estado de los gastos e inversiones efectuados, con el correspondiente desglose de las partidas imputadas a la subvención. En el ámbito local, y con el objetivo de reducir las cargas administrativas, las bases reguladoras pueden prever modalidades simplificadas de justificación cuando el importe de la subvención no supera determinados umbrales económicos, así como sistemas alternativos de acreditación basados en módulos o en estados contables, siempre que la normativa aplicable lo permita.

Para que un gasto pueda considerarse subvencionable debe responder de manera inequívoca a la naturaleza de la actividad financiada, resultar estrictamente necesario para su ejecución y haberse realizado dentro del plazo establecido en la resolución de concesión o en las bases reguladoras. Asimismo, el coste de adquisición de los bienes o servicios no puede superar en ningún caso su valor de mercado. La normativa mencionada también introduce exigencias específicas destinadas a garantizar la eficiencia en la utilización de los fondos públicos. En particular, cuando el importe del gasto subvencionable supera los límites establecidos para el contrato menor en la legislación de contratación pública, el beneficiario debe haber solicitado con carácter previo al menos tres ofertas de distintos proveedores, salvo que por circunstancias debidamente justificadas no exista suficiente concurrencia en el mercado. La elección final debe motivarse atendiendo a criterios de eficiencia y economía.

En relación con los plazos, cuando las bases reguladoras o la convocatoria no establecen un término específico, la documentación justificativa debe presentarse, con carácter general, en el plazo máximo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada. En caso de incumplimiento, el órgano concedente debe requerir al beneficiario para que aporte la justificación en un plazo improrrogable de quince días. Si el interesado no atiende dicho requerimiento, el incumplimiento constituye causa suficiente para iniciar el procedimiento de reintegro de la subvención.

La práctica administrativa reciente ha puesto de relieve algunas disfunciones en los sistemas de control. Diversos órganos de fiscalización externa han advertido que, en el ámbito local [*Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (2025): Informe definitivo de fiscalización de cumplimiento sobre las subvenciones nominativas del sector público autonómico, ejercicio 2023*, disponible en www.sindicastur.es; *Tribunal de Cuentas (2025): Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos*, disponible en www.tcu.es], la comprobación de las subvenciones se centra con frecuencia en la revisión formal de la documentación económica, facturas y justificantes de gasto, mientras que la verificación material del cumplimiento de la finalidad subvencionada recibe una atención menor. Esta tendencia ha motivado recomendaciones orientadas a reforzar los mecanismos de

comprobación sustantiva, con el fin de evaluar no solo la corrección formal del gasto, sino también la eficacia real de la actuación financiada.

En el caso de las subvenciones vinculadas a los fondos europeos de recuperación, el régimen de justificación presenta determinadas particularidades. El Real Decreto-ley 36/2020 introdujo mecanismos de simplificación destinados a agilizar la ejecución de los proyectos financiados con fondos europeos. No obstante, esta flexibilización procedimental debe conciliarse con un control especialmente riguroso del cumplimiento de los hitos y objetivos establecidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ya que el incumplimiento de estos compromisos puede comprometer la financiación comunitaria asociada.

El proceso de justificación también se encuentra influido por la creciente incorporación de herramientas tecnológicas en la gestión administrativa. La digitalización de los procedimientos y el uso de sistemas avanzados de tratamiento de datos permiten automatizar determinadas verificaciones documentales y detectar posibles incompatibilidades entre ayudas públicas. Estas herramientas contribuyen a que la Administración local pueda ejercer un control más eficaz y, al mismo tiempo, reducir las cargas administrativas sobre los beneficiarios, limitando las solicitudes de documentación a aquella información que no se encuentre ya disponible en los sistemas de información públicos, como la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Por último, la gestión de subvenciones en situaciones de crisis o emergencia ha planteado retos adicionales para las entidades locales. Experiencias recientes vinculadas a situaciones extraordinarias, como emergencias sanitarias o desastres naturales, han obligado a las Administraciones locales a encontrar un equilibrio entre la rapidez en la adopción de medidas de apoyo y el respeto a las exigencias legales del sistema subvencional. En el caso de ayudas dirigidas al tejido productivo, una de las vías más utilizadas ha sido el recurso a la denominada regla *de minimis* del Derecho de la Unión Europea, que permite conceder determinadas ayudas públicas sin necesidad de notificación previa a la Comisión Europea dentro de los límites establecidos. Asimismo, cuando las entidades locales pretenden adoptar medidas de apoyo que exceden estrictamente sus competencias propias, se ha subrayado la importancia de cumplir con los requisitos previstos en la legislación de régimen local, en particular la necesidad de acreditar la inexistencia de duplicidades con otras Administraciones y la sostenibilidad financiera de la medida, con el fin de evitar riesgos de nulidad o de exigencia de reintegro posterior (J. GARCÍA LUENGO, «Subvenciones, ayudas e incentivos locales en y ante situaciones críticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 70, 2026, pp. 181-209).

5.2. Control financiero y control interno

Este sistema de control interno en las entidades locales se articula fundamentalmente a través de la intervención de la propia corporación local, que actúa como órgano

responsable de la supervisión económico-financiera de la actividad administrativa. Su funcionamiento se rige principalmente por el Real Decreto 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, así como por las previsiones contenidas en la LGS. Los órganos interventores ejercen sus funciones con plena autonomía e independencia funcional respecto de los órganos cuya gestión fiscalizan, lo que constituye una garantía institucional para la integridad del sistema de control.

Dentro de este marco, una de las manifestaciones principales del control interno es la función interventora, que se configura como un mecanismo de carácter preventivo. Se trata de un control previo que se proyecta sobre los actos administrativos susceptibles de generar derechos económicos o compromisos de gasto, incluyendo los relacionados con la concesión de subvenciones. En este ámbito, la intervención verifica aspectos esenciales como la adecuación del procedimiento seguido, la existencia de crédito presupuestario suficiente, la correcta aprobación del gasto y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable y por las bases reguladoras de la ayuda. En el caso específico de las entidades locales, las subvenciones nominativas presentan una particularidad relevante: a diferencia de lo que sucede en determinados supuestos en la Administración del Estado, no se encuentran exentas de fiscalización previa, por lo que deben someterse obligatoriamente a este control preventivo. Se mantiene así una tensión entre dos modelos de control: la fiscalización plena, orientada a una verificación exhaustiva de la legalidad, y la fiscalización limitada a requisitos básicos, que persigue agilizar la tramitación administrativa pero exige posteriormente la realización de controles financieros adicionales sobre aquellos extremos que no fueron objeto de comprobación previa.

Junto a la función interventora, el sistema de control interno se completa con el control financiero, cuyo objetivo es verificar la adecuada obtención y aplicación de los fondos públicos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios y entidades colaboradoras. Este control se ejerce mediante técnicas propias de auditoría y se orienta tanto a comprobar la legalidad de la actuación administrativa como a evaluar la correcta gestión económico-financiera de las subvenciones. En este ámbito se incluyen actuaciones de supervisión permanente sobre la actividad económico-financiera de la entidad local, así como auditorías públicas dirigidas a analizar de forma sistemática determinados programas o líneas de ayudas.

Asimismo, las instituciones de control externo han promovido un cambio significativo en la fiscalización del gasto subvencional, orientándose hacia modelos de control operativo que van más allá de la mera verificación de la legalidad formal. Este enfoque, que ha cobrado especial relevancia en 2025, busca evaluar también la eficacia, eficiencia y economía del gasto público. En este marco, órganos como la Sindicatura de Cuentas de Asturias han impulsado evaluaciones centradas en el impacto real de las subvenciones sobre objetivos transversales de política pública, incluyendo la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y la igualdad de género (R. FERNÁNDEZ

LLERA, C. GONZÁLEZ CODÓN y A. PRADA RODRÍGUEZ, «Subvenciones bajo la lupa. Claves para una fiscalización eficaz... y muy digital», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. II, septiembre de 2025 (especialmente apartado V sobre «Resultados de un reciente informe de fiscalización»).

Otro aspecto relevante es el fortalecimiento del control político interno sobre la actividad subvencional. Entre los pronunciamientos más destacados del Tribunal Supremo figura la Sentencia 770/2025, de 17 de junio (rec. 2392/2023), que clarifica el régimen de legitimación de los concejales, al reconocer que los miembros de una corporación local pueden considerarse interesados para promover la revisión de oficio de acuerdos municipales nulos, incluso frente a decisiones que hayan votado en contra y sin haber interpuesto recurso jurisdiccional dentro del plazo ordinario. Este criterio refuerza el control interno de legalidad dentro de las corporaciones y amplía los mecanismos de garantía frente a decisiones que contravengan el ordenamiento jurídico en materia de actividad de fomento.

En el contexto actual, el sistema de control interno también se encuentra profundamente influido por los procesos de digitalización de la gestión pública (R. FERNÁNDEZ LLERA, C. GONZÁLEZ CODÓN y A. PRADA RODRÍGUEZ, «Subvenciones bajo la lupa. Claves para una fiscalización eficaz... y muy digital», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. II, septiembre de 2025). La interconexión de bases de datos y sistemas de información permite mejorar significativamente las capacidades de supervisión de las Administraciones públicas. En este sentido, la Base de Datos Nacional de Subvenciones se ha consolidado como un instrumento central para la transparencia y el control de las ayudas públicas, facilitando el intercambio de información con otros sistemas administrativos y permitiendo detectar de forma más eficaz posibles incompatibilidades o situaciones de riesgo en la gestión de subvenciones. El uso de herramientas de análisis de datos y de sistemas automatizados de verificación contribuye a reforzar la prevención del fraude y a mejorar la eficiencia de las actuaciones de control.

5.3. Reintegro y régimen sancionador

El cierre de la relación subvencional se articula en el ordenamiento jurídico español a través de dos mecanismos diferenciados regulados fundamentalmente en la LGS, aunque compatibles entre sí: la potestad de reintegro, orientada a restaurar el patrimonio público cuando la subvención no se aplica correctamente, y la potestad sancionadora, destinada a reaccionar frente a conductas ilícitas vinculadas a la obtención o utilización de los fondos.

La potestad de reintegro se traduce en la obligación del beneficiario de devolver la totalidad o parte de las cantidades percibidas, junto con los intereses de demora devengados desde el momento en que se produjo el pago de la subvención. También puede plantearse la situación inversa, cuando los intereses de demora vienen exigidos por el

beneficiario. La STS 1546/2025, de 1 de diciembre (rec. 5338/2022) resuelve el litigio entre el Ayuntamiento de Tarragona y la Generalitat de Cataluña en relación con la financiación de las guarderías municipales, reconociendo el derecho del consistorio a percibir 450 euros por alumno correspondientes a los cursos 2015-2016 y 2016-2017. La resolución presenta especial interés al establecer como doctrina que, en aquellos supuestos en los que la cuantía de la subvención viene determinada por una norma con rango de ley, el derecho al abono de intereses de demora no nace desde la mera reclamación del interesado, sino desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación. Sobre esta base, el Tribunal desestima la pretensión del ayuntamiento de devengar intereses desde su reclamación inicial, al no haber ejercitado previamente una acción frente a la inactividad administrativa. Por último, el Tribunal evita pronunciarse sobre la validez del calendario de pagos a diez años establecido por la normativa autonómica, al considerar que, al no encontrarse aún en fase de ejecución de una sentencia firme, dicha cuestión debe permanecer imprejuizada en este momento procesal [igualmente: STS 607/2025, de 22 de mayo (rec. 2375/2022)].

Pues bien, la naturaleza jurídica del procedimiento de reintegro no es sancionadora, sino estrictamente restauradora del erario público. La lógica que la sustenta parte de la configuración de la subvención como un acto administrativo condicionado: la atribución patrimonial se justifica únicamente si se cumple el fin o la actividad que motivó su concesión. Cuando dicha condición no se verifica, el desplazamiento patrimonial carece de fundamento y debe revertirse a favor de la Administración.

Las causas que pueden dar lugar al reintegro se encuentran tasadas en el art. 37 LGS. Entre las más relevantes en la práctica local destacan la obtención fraudulenta de la subvención mediante la falsificación u ocultación de datos relevantes; el incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad o del proyecto que justificó la concesión; la falta de presentación de la cuenta justificativa o la presentación de una justificación insuficiente; y la resistencia u obstrucción a las actuaciones de control desarrolladas por la intervención municipal o por los órganos de fiscalización externos.

El ejercicio de la potestad de reintegro se encuentra, además, condicionado por el principio de proporcionalidad, que opera como límite a la exigencia de devolución. De acuerdo con la legislación subvencional, cuando el grado de cumplimiento del beneficiario se aproxime de manera significativa al cumplimiento total de las obligaciones asumidas y se acredite una actuación inequívocamente orientada a la consecución del fin previsto, el reintegro puede limitarse a una parte proporcional de la ayuda concedida. La jurisprudencia ha ido perfilando los criterios de aplicación de este principio [por todas: SSTs 780/2022, de 17 de junio (rec. 920/2021), y 1180/2022, de 22 de septiembre (rec. 4447/2021)].

El problema de fondo aparece cuando la Administración, después de haber dado por buena la justificación de una subvención y haber procedido incluso a su pago, adopta más adelante un nuevo acuerdo, normalmente tras un control financiero o una auditoría, en el que cambia de criterio, aprecia incumplimientos y exige el reintegro. Esta situa-

ción tiene cobertura en el art. 43 LGS, que deja claro que la comprobación del órgano gestor se entiende realizada sin perjuicio de los controles posteriores de la intervención. El Tribunal Supremo ha señalado que en esta situación el beneficiario no puede ampararse en el principio de confianza legítima: si la propia ley advierte de que ese primer control no es definitivo, difícilmente puede hablarse de una expectativa protegible [STS de 10 de febrero (rec. 227/2007)].

Junto al reintegro, el ordenamiento prevé la posibilidad de ejercer la potestad sancionadora frente a conductas constitutivas de infracción administrativa en materia de subvenciones. Las sanciones pueden consistir en multas pecuniarias y en otras medidas de carácter no pecuniario, como la prohibición temporal de obtener nuevas subvenciones o de contratar con el sector público. La imposición de sanciones es compatible con la obligación de reintegrar los fondos indebidamente percibidos, al tratarse de instrumentos jurídicos que responden a finalidades distintas. En el caso de beneficiarios que actúan de forma agrupada, la normativa prevé además la posibilidad de exigir responsabilidad solidaria por las infracciones cometidas en relación con las actividades subvencionadas.

