Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 609-633
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L24
© Fernando Pastor Merchante
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 24

ACTIVITAT DE PROMOCIÓ I FOMENT

Fernando Pastor Merchante
Universitat IE

SUMARI: 1. INTRODUCCIÓ.—2. MARC NORMATIU: 2.1. Tipologia de l'activitat promocional i de foment; 2.2. Riscos de l'activitat promocional i de foment i fonaments de la seva regulació.—3. ÀMBIT D'APLICACIÓ DE LA LEGISLACIÓ NACIONAL SOBRE SUBVENCIONS I DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AJUDES ESTATALS: 3.1. La legislació nacional sobre subvencions: *3.1.1. Àmbit objectiu; 3.1.2. Àmbit subjectiu*; 3.2. Normativa europea sobre ajuts estatals: *3.2.1. Finançament públic; 3.2.2. Concessió d'un avantatge; 3.2.3. Caràcter selectiu; 3.2.4. Distorsió de la competència; 3.2.5. Efecte sobre el comerç entre els estats membres*.—4. RÈGIM JURÍDIC DE LES SUBVENCIONS: 4.1. Contingut de la legislació sobre subvencions; 4.2. L'establiment de subvencions: *4.2.1. Elaboració del pla estratègic de subvencions; 4.2.2. Formalització de les bases reguladores de les subvencions; 4.2.3. Aprovació de la partida de despesa necessària per dotar la subvenció*; 4.3. La concessió de subvencions: *4.3.1. Procediment de concurrència competitiva; 4.3.2. La concessió directa de subvencions;* 4.4. Controls: *4.4.1. Justificació i comprovació; 4.4.2. Control financer; 4.4.3. La Base de dades nacional de subvencions i el sistema nacional de publicitat de subvencions*.—5. RÈGIM JURÍDIC DE LES AJUDES ESTATALS: 5.1. Contingut de la normativa sobre ajuts estatals; 5.2. El procediment d'autorització d'ajuts estatals per part de la Comissió; 5.3. Els ajuts "de minimis" i els ajuts "exempts".—6. L'ACTIVITAT PROMOCIONAL I DE FOMENT A TRAVÉS D'INSTRUMENTS NO PECUNIARIS: 6.1. Les campanyes institucionals de publicitat i comunicació; 6.2. Etiquetatge de qualitat; 6.3. *Nudges*.—7. BIBLIOGRAFIA: 7.1. Bibliografia citada; 7.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. INTRODUCCIÓ

1. L'expressió "activitat promocional i de foment" es refereix a una de les tres categories que se solen emprar per classificar els principals tipus d'activitat que duu a terme l'Administració, en exercici de les funcions que li encomanen la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic. Segons la classificació més arrelada entre la comunitat jurídica espanyola, les altres dues categories típiques són l'activitat de policia o d'ordenació i l'activitat prestacional o de servei públic (*supra* § 1.40). L'activitat promocional i de foment es caracteritza, en positiu, pel paper promocional que assumeix l'Administració, quan posa en marxa **incentius econòmics i altres senyals d'estímul** per promoure els objectius de les seves polítiques públiques. També es pot definir, en negatiu, com el tipus d'activitat que desplega l'Administració quan promou determinats objectius a través de tècniques no coactives (JORDANA, 1949: 46), substituint o complementat el binomi prohibició i sanció (el garrot) per altres formes de senyalització i estímul (la pastanaga).

2. Després d'observar que el dret administratiu no té un règim jurídic comú i específic per a totes les formes d'activitat promocional i de foment (apartat 2), tot seguit el capítol aborda les dues fonts principals de regulació que enquadren aquest tipus d'activitat: la legislació nacional sobre subvencions i la normativa europea sobre ajuts estatals (apartats 3, 4 i 5, que reprodueixen, amb algunes modificacions, el que va publicar PASTOR, 2021). Finalment, el capítol s'ocupa de l'activitat de foment i promoció que s'articula a través d'estímuls i senyals de tipus no econòmic o pecuniari (apartat 6).

2. MARC NORMATIU

2.1. Tipologia de l'activitat promocional i de foment

3. L'activitat promocional i de foment de les administracions públiques pot perseguir **objectius molt diversos** (tan diversos com els objectius de les diferents polítiques públiques que guien l'acció administrativa). Així, per posar-ne alguns exemples, l'activitat promocional i de foment pot promoure la consecució d'objectius econòmics (p. ex. programes d'estímul per a la recuperació econòmica en el marc de crisis recents, com la de la COVID-19 o la crisi financera de la dècada passada), socials (p. ex. programes per a la promoció de l'ús de grups desfavorits, per al desenvolupament regional, o per atreure població cap a l'anomenada "Espanya buida") o mediambientals (p. ex. programes d'estímul per a la inversió en tecnologies verdes o en energies renovables).

4. L'activitat promocional i de foment pot revestir **diverses formes**, atès que són molts els instruments a través dels quals l'Administració pot generar incentius i

senyals d'estímul per orientar la conducta dels particulars cap a la consecució dels objectius de les seves polítiques públiques.

5. La primera eina de què disposa l'Administració per desplegar aquest tipus d'activitat és el seu **poder de despesa**, és a dir, la possibilitat d'utilitzar els fons públics per crear incentius econòmics orientats a influir sobre el comportament dels operadors privats. El principal instrument del qual es pot servir l'Administració per crear aquest tipus d'incentius són les subvencions. Les **subvencions** són disposicions dineràries efectuades per l'Administració a favor de persones públiques i privades, sense contraprestació directa, però condicionades al fet que els qui en són beneficiaris facin (o deixin de fer) alguna cosa. En aquest sentit, són l'exemple prototípic d'utilització del poder de despesa pública com a eina promocional i de foment. Per exemple, el Reial decret llei 3/2025, d'1 d'abril, estableix un programa de subvencions per a l'adquisició de vehicles elèctrics amb el qual es persegueix avançar en la consecució dels objectius de descarbonització de l'economia espanyola del Pla Nacional Integrat d'Energia i Clima.

6. La segona eina de què disposa l'Administració per desplegar la seva activitat promocional i de foment és el poder de modular les càrregues financeres que recauen sobre els operadors privats. En certa manera, aquesta és l'altra cara de la mateixa moneda, ja que del que es tracta aquí és de jugar amb els ingressos públics per promoure el mateix tipus d'objectius que es podrien perseguir a través de subvencions i altres eines de despesa. L'eina principal amb la qual els poders públics compten per a això és la política fiscal, que els permet **reduir les càrregues tributàries** que graven les activitats que pretenen promoure o les operacions dels actors sobre el comportament dels quals pretenen influir. Per exemple, amb l'objectiu polític de lluitar contra la despoblació, l'actual article 12 *bis* de la Llei castellanomanxega 8/2013, de 21 de novembre, de mesures tributàries, permet que els residents en zones d'intensa despoblació es puguin deduir un 20 % en la quota íntegra autonòmica de l'IRPF.

7. Atès que els tributs estan sotmesos a **reserva de llei** (art. 133.1 CE), la política fiscal no és pròpiament administrativa, sinó legislativa. A l'Administració tributària li correspon aplicar els beneficis fiscals que ha aprovat prèviament el legislador. No obstant això, és necessari considerar aquest tipus d'iniciatives de foment en aquest capítol, atès que, com es veurà més endavant, la normativa europea sobre ajuts estatals no estableix cap distinció en funció de la naturalesa legislativa o administrativa de les mesures sobre les quals es projecten.

8. Aquestes "mesures de despesa" i "mesures d'estalvi" són l'instrument més habitual a través del qual es canalitza l'activitat promocional i de foment dels poders públics. Ara bé, es pot concretar també en un altre tipus de mesures, que no són reconduïbles fàcilment a cap d'aquestes dues categories. Això succeeix quan l'Administració persegueix aquest tipus d'objectius a través de la prestació de determinats **serveis**, ja sigui perquè ho fa amb la finalitat d'alleujar les càrregues dels sectors o operadors les activitats dels quals pretén promoure, o perquè el servei consisteix precisament en una tasca de promoció (com succeeix, per exemple, en el cas de l'etiquetatge de qualitat o d'algunes campanyes institucionals, *infra* § 24.75). A més, l'activitat administrativa de foment no s'articula necessàriament a través

d'instruments o estímuls econòmics o pecuniaris. Històricament, van tenir molta rellevància els **instruments honorífics de foment** (concessió d'honors, títols nobiliaris o condecoracions civils), i els **estímuls no econòmics** continuen exercint un paper important en l'actualitat, tal com es veurà en l'últim apartat (*infra* § 24.73-83).

2.2. Riscos de l'activitat promocional i de foment i fonaments de la seva regulació

9. Les normes que es projecten sobre l'activitat promocional i de foment són moltes i variades. Totes comparteixen l'objectiu d'impedir que aquest tipus d'activitat es desviï de l'interès general, però ho fan des de diferents perspectives. La primera perspectiva és la que adopta la **legislació pressupostària**, la principal finalitat de la qual és assegurar l'eficiència en l'ús de recursos públics i evitar despeses excessives que puguin comprometre l'estabilitat pressupostària. Per a això, la legislació pressupostària sotmet la despesa pública a requisits de racionalització, transparència, procediment i fiscalització (*infra* § 29.53), que també són aplicables a l'activitat promocional i de foment quan suposa un desemborsament de fons públics. Això succeeix assenyaladament en el cas de les subvencions.

10. La regulació i el control sobre l'activitat promocional i de foment també tenen a veure amb la necessitat d'evitar la **utilització fraudulenta** d'aquest tipus de mesures per a finalitats particulars, diferents de l'interès públic. Malgrat que el problema té moltes arestes, es tracta d'evitar dos problemes fonamentals, estretament relacionats entre si. El primer problema és el **risc de captura reguladora**, és a dir, el risc que l'Administració posi en marxa mesures de promoció i foment en resposta a la pressió de grups d'interès i no com a eina al servei de l'interès general. El segon problema és el **risc de clientelisme** (BUENO, 2017: 273), és a dir, el risc que les elits polítiques i administratives utilitzin l'activitat de promoció i foment com a mecanisme per acontentar els seus aliats i per teixir fidelitats que augmentin les seves possibilitats de mantenir-se en el poder. Així, des d'aquesta perspectiva, del que es tracta és de protegir els principis de bon govern.

11. Finalment, també hi ha raons econòmiques per limitar o controlar l'activitat promocional i de foment. Un dels problemes potencials que plantegen aquest tipus de mesures és el risc que **alterin la dinàmica dels mercats** i el joc de la lliure competència, de manera que generen ineficiències. Des d'aquesta perspectiva, la regulació de l'activitat promocional i de foment ha d'estar orientada a evitar o minimitzar aquest tipus de distorsions. Això implica restringir les mesures promocionals i de foment que no estiguin orientades a corregir errors de mercat. En el context específic del mercat interior europeu, a aquesta motivació s'hi uneix la d'impedir que aquests instruments s'utilitzin amb finalitats proteccionistes, afavorint les empreses locals en detriment de les foranes (BUENDÍA i SMULDERS, 2008).

12. Totes aquestes consideracions informen d'alguna manera els dos principals cossos normatius que es projecten sobre l'activitat promocional i de foment: la

legislació nacional sobre subvencions i la normativa europea sobre ajuts estatals. No obstant això, la legislació nacional sobre subvencions atorga un pes superior a l'objectiu de garantir l'estabilitat pressupostària i d'assegurar el bon govern, mentre que la normativa europea sobre ajuts estatals atorga més importància als objectius d'índole econòmica (PASTOR, 2021). Això explica el contingut diferent de l'una i l'altra, és a dir, el caràcter eminentment formal de la **legislació nacional sobre subvencions** (en la qual abunden sobretot les obligacions de transparència i procediment) i el caràcter eminentment material de la **normativa europea sobre ajuts estatals** (en la qual abunden les restriccions materials vinculades als objectius i als efectes que produeixen aquestes mesures sobre el mercat). Abans d'endinsar-se en aquests continguts, és necessari fer algunes precisions sobre els àmbits d'aplicació respectius.

3. ÀMBIT D'APLICACIÓ DE LA LEGISLACIÓ NACIONAL SOBRE SUBVENCIONS I DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AJUDES ESTATALS

3.1. La legislació nacional sobre subvencions

3.1.1. Àmbit objectiu

13. La font principal de regulació de les subvencions és la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS). La majoria de les disposicions de la LGS —i, per descomptat, les més importants— tenen caràcter bàsic (FERNÁNDEZ FARRERES, 2004: 22-27), perquè es dicten a l'empara de l'article 149.1.18 CE (bases del règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú). L'**habilitació competencial** que empra el legislador i l'atribució de caràcter bàsic a la major part de les disposicions de la llei és una qüestió controvertida, que ha atret crítiques per part d'algun sector de la doctrina (LÓPEZ RAMÓN, 2004: 36) i que ha donat lloc que diferents comunitats autònomes hagin plantejat diversos recursos d'inconstitucionalitat (SSTC 130/2013 i 135/2013). La LGS ha estat objecte d'un **desplegament reglamentari general** per part de l'Estat (Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions [RGS]). Segons la DF 1a d'aquest Reglament, una part dels preceptes que conté són bàsics (i, per tant, no tan sols s'apliquen a les subvencions estatals, sinó també a les autonòmiques i locals).

14. L'article 2 LGS defineix el concepte de **"subvenció"** com una "disposició dinerària" realitzada per una Administració "a favor de persones públiques o privades", en la qual s'han de complir tres requisits: absència de contraprestació directa, caràcter modal, i afectació a una "activitat d'utilitat pública o d'interès social".

15. El concepte de subvenció gira entorn de la noció de "disposició dinerària", la qual cosa implica que només tenen la consideració legal de subvenció les mesures que consisteixin en un **desemborsament efectiu de fons públics**. Això exclou del règim jurídic de la LGS dos tipus de mesures de foment: les mesures de foment "per estalvi de despesa" (entre les quals destaquen les mesures de foment que consisteixen a concedir exempcions o beneficis fiscals) i els "ajuts en espècie" —per exemple, posar a disposició d'empreses determinats espais o infraestructures públics— (FERNÁNDEZ, 2004: 9). Com veurem de seguida, aquest tipus de mesures sí que poden estar subjectes a la normativa europea sobre ajuts estatals.

16. El segon element definitori del concepte legal de subvenció és l'**absència de contraprestació directa** per part dels beneficiaris d'aquest tipus d'ajudes. Malgrat que la concessió d'una subvenció obliga els beneficiaris a desplegar algun tipus d'activitat o a aconseguir algun tipus de resultat, aquesta càrrega no consisteix a lliurar un bé o dur a terme un servei a favor de la mateixa Administració concedent. Aquest element de la definició serveix fonamentalment per delimitar l'àmbit d'aplicació de la legislació sobre subvencions i de la de contractes públics, tot i que la frontera entre ambdues és difusa com a conseqüència del requisit de "l'afectació" (HERNÁEZ, 2019).

17. El tercer i últim element definitori del concepte legal de subvenció és el **requisit de "l'afectació"**, que es refereix al caràcter modal o condicionat que tenen aquest tipus de mesures (STS de 12 de juny de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2223, FD 4). Com a mesura de foment, la subvenció és una tècnica per promoure que es dugui a terme una determinada activitat o un resultat per part dels qui en són els beneficiaris. Això explica que l'objectiu d'una bona part de la normativa sobre subvencions sigui articular procediments de control dirigits a assegurar que els beneficiaris compleixen les condicions que van motivar la concessió de la subvenció.

3.1.2. Àmbit subjectiu

18. L'article 3.1 LGS sotmet a les prescripcions d'aquesta Llei les subvencions atorgades per totes les administracions territorials o generals, incloses "les entitats que integren l'Administració local". No obstant això, les subvencions atorgades per les comunitats autònomes i les entitats locals no estan sotmeses a tots els preceptes de la LGS, sinó només als bàsics.

19. La DF 1a LGS aclareix, en el segon apartat, que "quan les comunitats autònomes hagin assumit competències en matèria de règim local, la Llei s'aplica a les entitats que integren l'**Administració local** en l'àmbit territorial de les esmentades comunitats autònomes, d'acord amb el que estableix l'apartat 1 d'aquesta disposició". Aquest apartat enumera els títols competencials a l'empara dels quals es dicta la Llei i els preceptes d'aquesta mateixa Llei que tenen caràcter bàsic. Atès que avui dia totes les comunitats autònomes han assumit competències en matèria de règim local, l'aplicació de la LGS a les entitats locals obeeix a l'esquema següent: aplicació directa de les disposicions bàsiques i aplicació supletòria de les altres (art. 149.3 CE).

20. La regulació autonòmica de l'activitat subvencional és molt variada. Algunes comunitats autònomes s'han dotat de la seva pròpia llei sobre subvencions, en la qual despleguen i completen els

preceptes de la LGS (p. ex. Llei 5/2008, de 25 de setembre, de subvencions de la Comunitat de Castella i Lleó; Llei 9/2007, de 13 de juny, de subvencions de Galícia; Llei 10/2006, de 17 de juliol, de subvencions de Cantàbria; Llei 7/2005, de 18 de novembre, de subvencions de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia; Llei 2/1995, de 8 de març, de subvencions de la Comunitat de Madrid; Llei foral 11/2005, de 9 de novembre, de subvencions; Decret legislatiu 2/2005, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de subvencions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears; Llei 20/2023, de 21 de desembre, reguladora del règim de subvencions del País Basc; Decret legislatiu 2/2023, de 3 de maig, del Govern d'Aragó, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de subvencions d'Aragó). Altres comunitats autònomes regulen el fenomen subvencional en el marc de les seves lleis d'hisenda pública i en els seus reglaments de desplegament (p. ex. Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya; Decret legislatiu 1/2002, de 19 de novembre de 2002, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisenda de Castella-la Manxa).

3.2. Normativa europea sobre ajuts estatals

21. L'àmbit d'aplicació de la normativa europea sobre ajudes ve determinat per la mateixa **noció d'"ajut estatal"**, ja que les administracions públiques no poden fer ús de cap mesura que reuneixi aquesta condició, tret que es donin les circumstàncies que el mateix dret de la Unió defineix per a això. D'això, la necessitat d'abordar els cinc criteris cumulatius que s'han de donar, segons l'article 107.1 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE), perquè una mesura tingui la consideració d'ajut estatal: (1) la utilització de fons públics, (2) per a la concessió d'un avantatge, (3) que no sigui general sinó selectiva i (4) que distorsioni la competència, i (5) que afecti el comerç entre estats membres.

3.2.1. Finançament públic

22. El primer element de la definició legal d'ajuda es refereix a la font de finançament d'aquest tipus de mesures, ja que l'article 107.1 TFUE prohibeix únicament "les ajudes atorgades (…) mitjançant fons estatals". La jurisprudència europea interpreta de manera molt àmplia la noció de "fons estatals". D'una banda, reconeix com a fons estatals els recursos de **tots els nivells de govern** dels estats membres, incloses les autoritats regionals i locals (STJCE de 14 d'octubre de 1987, *Alemanya/Comissió*, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, apartat 17). D'altra banda, admet la possibilitat que una mesura tingui la consideració d'ajuda malgrat que no suposi una "despesa" —p. ex. subvencions, préstecs, ajuts en espècie, etc.—, sinó una "pèrdua d'ingressos públics" —p. ex. beneficis fiscals, bonificacions en càrregues socials, condonació de multes o deutes, etc.— (STJCE de 16 de maig de 2000, *Ladbroke*, C-83/98, ECLI:EU:C:2000:248, apartat 49).

23. Aquest requisit atreu cap a l'àmbit d'aplicació de la normativa sobre ajuts estatals les "mesures d'estalvi" i els **"ajuts en espècie"** que la normativa espanyola sobre subvencions exclou del seu propi àmbit d'aplicació. No obstant això, aquest requisit exclou de l'àmbit d'aplicació de la normativa sobre ajuts estatals les mesures reguladores que no comprometen directament fons públics: per exemple, establir preus mínims i obligacions de compra o subministrament entre particulars (STJCE de 13 de març de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, apartat 62).

3.2.2. Concessió d'un avantatge

24. El segon element del concepte legal d'ajut estatal es refereix a aquest efecte que produeix aquest tipus de mesures sobre el beneficiari, que ha de resultar "afavorit" o, cosa que és el mateix, obtenir algun **avantatge econòmic** del qual no es podria haver beneficiat en condicions normals de mercat (STJCE d'11 de juliol de 1996, *SFEI*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartat 60). El fet que es doni aquest requisit no planteja problemes en relació amb les subvencions, però verificar-ho és més complex quan el que estan en joc són mesures d'una altra naturalesa. En general, l'apreciació que es dona aquest requisit depèn de la "prova de l'operador en una economia de mercat", segons la qual "el comportament dels organismes públics s'ha de comparar amb el dels operadors econòmics privats similars en condicions normals de mercat per determinar si les transaccions econòmiques realitzades per aquests organismes concedeixen un avantatge als seus destinataris" (Comunicació de la Comissió relativa al concepte d'ajut estatal, 2016, apartat 75).

3.2.3. Caràcter selectiu

25. El tercer element del concepte legal d'ajuda és l'exigència que aquest tipus de mesures siguin "selectives", ja que l'article 107.1 TFUE només prohibeix les que **afavoreixen "determinades empreses o produccions"**. Això exclou de l'àmbit d'aplicació de la normativa les mesures que redueixen, amb caràcter general, les càrregues econòmiques de totes les empreses (per ex. baixada generalitzada d'un tribut o taxa local). De nou, el fet que es doni aquest requisit no planteja problemes en relació amb les subvencions, però sí quan estan joc altres mesures. Una mesura pot ser selectiva des d'un punt de vista material, sectorial o regional. La selectivitat d'una mesura és "material" quan afavoreix determinades empreses en detriment d'altres que competeixen en el mateix mercat (STJCE de 17 de setembre de 1980, *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, apartat 11). La selectivitat d'una mesura és "sectorial" quan afavoreix totes les empreses que operen en un determinat sector econòmic, amb exclusió dels altres (STJCE de 17 de juny de 1999, *Maribel*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, apartat 33). La selectivitat d'una mesura és "regional" quan afavoreix exclusivament les empreses localitzades en una determinada zona (STJCE de 14 d'octubre de 1987, *Comissió/Alemanya*, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, apartat 18).

3.2.4. Distorsió de la competència

26. El quart element del concepte legal d'ajut estatal reserva aquesta caracterització per a les mesures que **"falsegin o amenacin de falsejar la competència"**. La jurisprudència europea no és gaire exigent a l'hora de definir les circumstàncies en les quals una mesura satisfà aquesta condició. D'una banda, no és necessari que una mesura produeixi un "falsejament efectiu de la competència", sinó que n'hi ha

prou que ho pugui fer (STJCE de 15 de desembre de 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, apartat 54). D'altra banda, i com a conseqüència de l'anterior, la jurisprudència no exigeix una anàlisi econòmica gaire sofisticada per establir que una mesura té o pot tenir aquest efecte distorsionador de la competència i, en general, es presumeix que es dona aquest requisit quan es compleixen els altres elements de la definició d'ajuda (AHLBORN i BERG, 2004: 48).

3.2.5. Efecte sobre el comerç entre els estats membres

27. Finalment, l'últim element del concepte legal d'ajuda es refereix als seus efectes sobre el mercat interior europeu, ja que l'article 107.1 TFUE només prohibeix les mesures "que afectin els intercanvis comercials entre estats membres". La jurisprudència europea tampoc no és gaire exigent a l'hora d'apreciar la concurrència d'aquest requisit i, en general, entén que aquest efecte es produeix sempre que el beneficiari d'una ajuda opera en un sector en el qual hi ha corrents d'intercanvis entre els estats membres (p. ex. STJUE de 19 de setembre de 2002, Espanya c. Comissió, C-113/00, ECLI:EU:C:2002:507, apartat 50).

28. Aquesta clàusula ha servit per excloure l'aplicació de la normativa europea sobre ajuts estatals en relació amb algunes mesures d'àmbit estrictament local (p. ex. Decisió de la Comissió de 21 de desembre de 2000 relativa a l'ajuda N 258/2000, consistent en una subvenció d'un milió d'euros per a la construcció i el manteniment d'una piscina municipal a Dorsten, Alemanya). No obstant això, aquest tipus de supòsits són minoritaris. En general, la jurisprudència entén que pot haver-hi afectació del comerç entre estats membres encara que l'empresa beneficiària d'una ajuda **operi únicament en l'àmbit local o regional** (STJCE de 24 de juliol de 2003, *Altmark*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, apartat 77). Això es deu al fet que "l'efecte potencial d'una mesura sobre el mercat interestatal no depèn de si el beneficiari concret de l'ajuda opera a nivell nacional o internacional, sinó de si els béns o serveis que comercialitza són o poden ser objecte de comerç intercomunitari" (Decisió de la Comissió de 8 de febrer de 2012 relativa a l'ajut estatal SA.2899 executada per Suècia a favor de Hammar Nordic Plugg, apartat 35; traducció pròpia). En el cas del comerç de béns, és molt difícil demostrar que no té dimensió internacional. El mateix succeeix en el cas dels serveis, atès que la **dimensió transnacional del comerç** pot venir determinada pel costat de la demanda —si un servei pot atreure usuaris d'altres països, com ocorre amb els parcs temàtics (Decisió de la Comissió de 2 d'agost de 2002 relativa a diverses mesures i a l'ajut estatal C 42/2001 executada per Espanya en favor del parc temàtic Terra Mítica, SA, apartat 60)— o pel costat de l'oferta —si existeixen empreses en altres països que podrien estar interessades a prestar aquest servei (STPI d'11 de juny de 2009, *Itàlia/Comissió*, T-222/04, ECLI:EU:T:2009:194, apartat 55).

29. De tot això es dedueix que l'activitat econòmica de foment de les administracions públiques està subjecta a **dos cossos normatius diferents**: la normativa nacional sobre subvencions i la normativa europea sobre ajuts estatals. No obstant això, atès que el concepte de "subvenció" és més restringit que el d'"ajut estatal", l'àmbit d'aplicació de totes dues normatives no sempre coincideix. Això implica que algunes mesures poden estar subjectes simultàniament a totes dues normatives (p. ex. subvencions a favor d'empreses), algunes poden estar-ho només a la normativa nacional sobre subvencions (p. ex. la majoria de les subvencions socials i les subvencions a favor d'entitats públiques) i d'altres només a la normativa europea (p. ex.

mesures fiscals). Això explica l'estructura de la resta del capítol, que analitza per separat tots dos règims jurídics.

4. RÈGIM JURÍDIC DE LES SUBVENCIONS

4.1. Contingut de la legislació sobre subvencions

30. La normativa sobre subvencions no imposa gairebé restriccions materials a la potestat subvencional de les administracions públiques. En efecte, la legislació sobre subvencions **no limita els objectius** al servei dels quals es pot emprar aquest instrument ni el tipus de projectes, accions, conductes o situacions susceptibles de ser subvencionats, més enllà de l'exigència genèrica que amb això s'aconsegueixi "el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una utilitat pública" (art. 2.1 *b*) LGS) i que l'objectiu buscat es correspongui amb competències de l'Administració subvencionadora.

31. En principi, les administracions públiques únicament poden establir subvencions dins dels àmbits competencials respectius, atès que: "la potestad de gasto autonómica —o estatal− no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias" (STC 95/2001, FJ 3). D'aquesta manera, la titularitat d'una competència sobre una determinada matèria comporta la d'establir subvencions la finalitat de les quals sigui promoure activitats i objectius relacionats amb aquesta matèria (PASTOR, 2021). L'altra cara de la moneda és que les administracions públiques no poden establir subvencions per promoure objectius relacionats amb matèries sobre les quals no tinguin competències. No obstant això, el Tribunal Constitucional ha interpretat de manera molt àmplia els títols competencials que permeten a l'Estat utilitzar el seu poder de despesa per promoure objectius de política pública (STC 13/1992, FJ 7). Per exemple, malgrat que totes les comunitats autònomes han assumit competències exclusives sobre habitatge, l'Estat continua finançant projectes d'habitatge de protecció pública, amb el beneplàcit del Tribunal Constitucional, que considera que aquesta activitat està emparada per la competència estatal sobre "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" (art. 149.1.13 CE) (STC 152/1988, FJ 4).

32. Una de les poques **restriccions materials** que conté la LGS és la prevista en l'article 8.2, segons el qual: "Quan els objectius que es pretenen aconseguir afectin el mercat, la seva orientació s'ha d'adreçar a corregir errades clarament identificades i els seus efectes han de ser mínimament distorsionadors". No obstant això, aquesta clàusula no ha tingut gaire transcendència pràctica. Per consegüent, les restriccions a la potestat subvencional de les administracions públiques són principalment de tipus **formal i procedimental**.

4.2. L'establiment de subvencions

33. La normativa sobre subvencions estableix una separació molt clara entre l'establiment i la concessió de subvencions, com a mecanisme de racionalització dirigit a evitar els riscos d'improvisació i clientelisme (BUENO, 2017: 273). Per aquest motiu, una part important de la regulació del fenomen subvencional es refereix a les exigències de planificació i juridificació que les administracions públiques han de complir com a condició prèvia a la concessió de subvencions. Aquestes exigències es concreten en les obligacions següents.

4.2.1. Elaboració del pla estratègic de subvencions

34. Un dels objectius de la legislació sobre subvencions és racionalitzar la utilització d'aquest instrument, per contribuir a l'objectiu d'assegurar un ús eficaç i eficient dels recursos públics. Com a peça clau per aconseguir aquest objectiu, la LGS imposa a tots els òrgans i ens que pretenguin concedir una indemnització haver de disposar, amb caràcter previ, d'un **pla estratègic de subvencions**, en el qual han de precisar els objectius i efectes que pretenen aconseguir amb les subvencions, el termini que es marquen per fer-ho, els costos previsibles i les fonts de finançament que tenen (art. 8.1 LGS i 12.1 RGS). La jurisprudència configura el pla estratègic de subvencions com un "requisit essencial i previ a la regulació de la subvenció", la qual cosa implica la nul·litat de les subvencions que no troben acomodament en aquest pla (STS de 28 de gener de 2013, ECLI:ES:TS:2013:306, FD 2).

35. Malgrat la rellevància que la jurisprudència concedeix al pla estratègic de subvencions, el compliment d'aquesta obligació per part de les administracions públiques ha estat molt "irregular", tal com va assenyalar el Tribunal de Comptes en el seu Informe de fiscalització dels plans estratègics de subvencions de l'àrea politicoadministrativa de l'Estat, de 30 d'octubre de 2014. Aquesta és una de les raons per les quals el Reial decret 130/2019, de 8 de març, pel qual es regula la Base de dades nacional de subvencions i la publicitat de les subvencions i altres ajudes públiques, va modificar l'art. 13 RGS per fer obligatòria la publicació dels plans estratègics de subvencions en el Sistema nacional de publicitat de subvencions i ajudes públiques.

36. En el cas de les subvencions de **concessió directa**, el contingut del pla estratègic es pot reduir a elaborar una memòria explicativa dels objectius, els costos de realització i les seves fonts de finançament (art. 12.2 RGS).

4.2.2. Formalització de les bases reguladores de les subvencions

37. A més, la LGS exigeix que els aspectes bàsics de cada subvenció o programa de subvencions es formalitzin, amb caràcter previ a la concessió, en les "bases reguladores" corresponents. Aquestes bases han de concretar, com a mínim, l'objecte de la subvenció (art. 17.3 *a*) LGS); els requisits que han de reunir els beneficiaris, el diari oficial en el qual s'ha de publicar l'extracte de la convocatòria, i la forma i el termini en què s'han de presentar les sol·licituds (art. 17.3 *b*) LGS); el procediment de concessió de la subvenció (art. 17.3 *d*) LGS); els criteris objectius d'atorgament

de la subvenció i, si escau, la ponderació d'aquests criteris (art. 17.3 *e*) LGS); i els criteris de graduació dels possibles incompliments a les condicions imposades amb motiu de la concessió de les subvencions (art. 17.3 *n*) LGS). Per consegüent, la funció de les bases reguladores va molt més enllà de determinar els criteris pels quals es regeix la concessió de la subvenció. Tenen la funció de **regular la relació subvencional** en sentit ampli i, per aquest motiu, es poden comparar amb els plecs de clàusules administratives particulars en l'àmbit de la contractació pública (RODRÍGUEZ, 2007: 2372).

38. Per exemple, el Reial decret 171/2022, de 30 de desembre, conté les bases reguladores de les subvencions per a actuacions en l'àrea d'influència socioeconòmica del **Parc Nacional de Monfragüe**. D'acord amb aquest Reial decret, poden ser beneficiaris de subvencions tant els ajuntaments de l'àrea com empresaris autònoms (art. 3); poden ser objecte de subvencions iniciatives públiques o privades destinades a la conservació o restauració del patrimoni arquitectònic, així com les que contribueixin a recuperar la tipologia constructiva tradicional (art. 4); i són possibles despeses subvencionables tant la realització d'obra civil com la contractació de serveis, entre d'altres (art. 5).

39. En principi, les bases reguladores s'han d'aprovar i publicar **de manera independent i prèvia** a la publicació de la convocatòria mitjançant la qual s'inicia el procediment de concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva. De fet, i en coherència amb el seu caràcter reglamentari, les bases reguladores poden tenir vocació de permanència i donar cobertura a múltiples convocatòries successives. No obstant això, les administracions públiques utilitzen sovint la possibilitat d'**aprovar i publicar conjuntament les bases i la convocatòria** (art. 23.1 *a*) *in fine* LGS). En el cas de les subvencions previstes nominativament en els pressupostos generals o en una norma amb rang legal (art. 22.2 *a*) i *b*) LGS), no és necessari aprovar amb caràcter previ les bases reguladores, ja que aquestes subvencions es regeixen pel que disposen les bases d'execució del pressupost o la mateixa norma que les crea i "l'acte de concessió o el conveni té el caràcter de bases reguladores a l'efecte del que es disposa en la Llei general de subvencions" (art. 65.3 RGS). En canvi, no és clar si és necessari formalitzar les bases reguladores de les subvencions que es concedeixen de manera directa perquè es donen raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari (art. 22.2 *c*) LGS) (entén que sí que és necessari RODRÍGUEZ, 2007: 2375).

4.2.3. Aprovació de la partida de despesa necessària per dotar la subvenció

40. Finalment, la LGS també exigeix que, amb caràcter previ a la convocatòria o concessió directa de qualsevol subvenció, s'**aprovi la despesa** (art. 34.1 LGS) (*infra* § 29.50). Aquesta exigència vincula la validesa de les subvencions al compliment de la legalitat pressupostària, ja que l'omissió d'aquest tràmit i la consegüent falta de cobertura pressupostària de les subvencions es configura com a causa de nul·litat de la resolució de concessió posterior (art. 36.1 *b*) LGS).

4.3. La concessió de subvencions

41. La normativa sobre subvencions també regula el mètode que s'ha de seguir per **seleccionar els beneficiaris**, una vegada s'ha pres la decisió d'establir una subvenció o programa de subvencions. Cal distingir entre les subvencions **nominatives,** que immediatament van destinades a un subjecte concret, i les subvencions sense subjecte predeterminat, la qual cosa exigeix un procediment per seleccionar

els possibles adjudicataris. Per exemple, conté una subvenció nominativa l'Ordre de la Conselleria de Cultura, Turisme i d'Esport de la Comunitat de Madrid núm. 639/2022, de 5 de novembre, per finançar l'exercici de les activitats culturals i artístiques de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.

4.3.1. Procediment de concurrència competitiva

42. Una de les pedres angulars del règim de la LGS és la regla que el **procediment ordinari** de concessió de subvencions és el procediment de **concurrència competitiva**, que és el que s'inicia mitjançant convocatòria pública i en el qual "la concessió de les subvencions es fa mitjançant la comparació de les sol·licituds presentades, a fi d'establir una prelació entre aquestes d'acord amb els criteris de valoració prèviament fixats en les bases reguladores i en la convocatòria, i adjudicar, amb el límit fixat en la convocatòria dins del crèdit disponible, aquelles que hagin obtingut major valoració en aplicació dels criteris esmentats" (art. 22.1 LGS). Per consegüent, el procediment de concurrència competitiva és un "procediment d'adjudicació de recursos escassos", en el sentit que serveix perquè l'Administració seleccioni un o diversos beneficiaris entre tots els aspirants que compleixen els requisits per sol·licitar la subvenció.

43. El procediment de concurrència competitiva admet diferents possibilitats pel que fa als **criteris d'adjudicació** de les subvencions entre els diferents sol·licitants que compleixin els requisits d'admissió. En primer lloc, hi ha la possibilitat que les bases reguladores o la convocatòria determinin per endavant l'import a tant alçat de la subvenció i, en aquest cas, l'adjudicació consisteix fonamentalment a seleccionar el sol·licitant o sol·licitants més ben valorats, amb exclusió dels altres. En segon lloc, i atès que les subvencions són recursos divisibles, també cal establir un sistema de "distribució a prorrata" (ARROYO, 2015: 12-13), i en aquest cas l'adjudicació consisteix fonamentalment a valorar totes les sol·licituds admeses conformement al barem previst en la convocatòria i distribuir els fons pressupostats en funció de la puntuació que ha obtingut cadascuna.

44. No obstant això, les possibilitats no s'exhaureixen aquí i, de fet, alguns criteris d'adjudicació poden desdibuixar el caràcter competitiu del procediment, que aproximen o transformen *de facto* cap a un procediment de concessió directa. El primer succeeix quan la convocatòria es limita a fixar l'import global de la partida pressupostària i a disposar la distribució d'aquesta partida "per quotes" entre tots els sol·licitants que compleixin els criteris d'admissió (art. 22.1 *in fine* LGS). El segon succeeix quan la partida pressupostària que dona cobertura a les subvencions és ampliable i les bases reguladores fan ús de la possibilitat prevista en l'art. 55.1 RGS de dispensar el tràmit de fixar un ordre de prelació entre les sol·licituds quan el crèdit consignat és suficient per atendre-les totes (BUENO, 2017: 305, que parla d'una **"concessió directa *de facto*"**, amb referència crítica a l'article 22.2.4t de la Llei 10/2006, de 17 de juliol, de subvencions de Cantàbria).

45. L'**estructura del procediment** de concurrència competitiva respon a l'esquema propi dels procediments d'adjudicació de recursos escassos. El procediment s'inicia sempre d'ofici i mitjançant la **publicació de la convocatòria** en la Base de dades nacional de subvencions (BDNS) i d'un extracte en el butlletí oficial

corresponent. Aquest pas és crucial, perquè no pot haver-hi veritable concurrència competitiva sense una crida pública, que permet a tots els interessats postular-se com a beneficiaris potencials de la subvenció. Per aquest motiu, la LGS especifica els diferents elements que ha de contenir la convocatòria, entre els quals destaquen els "requisits per sol·licitar la subvenció" i els "criteris de valoració de les sol·licituds" (art. 23.2 *e*) i *l*) LGS). En principi, la LGS no diferencia les fases d'**admissió** (comprovació que les sol·licituds compleixen els requisits) i **adjudicació** (avaluació conformement als criteris de valoració), encara que és possible fer-ho si la norma reguladora preveu una "fase de preavaluació" (art. 24.3 *b*) LGS).

46. En el procediment de concurrència competitiva, la funció principal de la fase d'**instrucció** és permetre que l'Administració convocant avaluï i classifiqui les diferents sol·licituds en funció dels criteris definits en les bases reguladores. En principi, aquesta tasca l'ha d'exercir un òrgan col·legiat (art. 22.1 LGS) (*supra* §§ 8 i 14), la missió del qual és elaborar l'informe sobre la base del qual l'òrgan instructor ha de formular la proposta de resolució provisional que s'ha de notificar als interessats, als quals es dona un termini de deu dies per presentar al·legacions (art. 24.4 LGS). El procediment conclou mitjançant resolució, que ha d'estar motivada conformement als criteris fixats en les bases reguladores (art. 25.2 LGS; art. 35.1 LPACAP; i STS de 8 de juliol de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3068, FD 1).

4.3.2. La concessió directa de subvencions

47. En realitat, el procediment de concessió directa no és un procediment únic i singular, sinó un **mètode** de concessió de les subvencions que es pot articular a través de diferents procediments. El que caracteritza aquest mètode, per oposició al procediment de concurrència competitiva, és que preveu atorgar una subvenció **a tot el qui es trobi en una determinada situació** o que compleixi determinats requisits (BUENO, 2017: 275). Això fa innecessari establir criteris de valoració dels sol·licitants i classificar les sol·licituds. Pot haver-hi concurrència, en el sentit que pot haver-hi convocatòria pública i crida perquè tots els interessats presentin sol·licituds, però el que no hi ha és "comparació entre sol·licituds" (PASCUAL, 2016: 274). Es tracta, per tant, d'un "procediment d'admissió" i no d'un "procediment d'adjudicació de recursos escassos" (ARROYO, 2015: 10-11).

48. La LGS permet **prescindir del procediment de concurrència competitiva** en tres supòsits diferents. En primer lloc, no és necessari recórrer al procediment de concurrència competitiva quan una subvenció està prevista **nominativament** en els pressupostos generals de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals (art. 22.2 *a*) LGS). En principi, aquesta possibilitat està reservada per a les subvencions la quantia, l'objecte i els beneficiaris de les quals estan identificats clarament en els pressupostos (STSJ Castella i Lleó d'11 de març de 2016, ECLI:ES:TSJCL:2016:1071, FD 3; BUENO, 2017: 285-286). Quan es compleixen aquests requisits, el procediment de concessió directa pot ser d'ofici o a instància de l'interessat, i el més freqüent és que conclogui mitjançant un **conveni**, encara que

res no impedeix que ho faci mitjançant un **acte administratiu** (art. 22.2 *b*) LGS i art. 65 RGS). En qualsevol cas, és l'instrument de concessió el que determina els detalls de la relació jurídica subvencional (BUENO, 2017: 286).

49. En segon lloc, tampoc no és necessari recórrer al procediment de concurrència competitiva en el cas de les subvencions l'atorgament o la quantia de les quals sigui **imposat per una norma de rang legal** (art. 22.2 *b*) LGS). La funció principal d'aquesta previsió és habilitar el legislador autonòmic a preveure la concessió de determinades subvencions al marge del procediment de concurrència competitiva, ja que el legislador estatal podria fer-ho en qualsevol cas (BUENO: 2017, 286). La concessió d'aquestes subvencions s'ha de regir pel procediment que determini la seva normativa pròpia (art. 22.2 *b*) LGS).

50. Finalment, i com a supòsit excepcional, també es preveu la possibilitat de prescindir d'aquest procediment en el cas de les "subvencions en les quals s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres de degudament justificades que dificultin la convocatòria pública" (art. 22.2 *c*) LGS). Aquest és l'únic que habilita directament l'Administració a concedir subvencions. Encara que l'estàndard de motivació exigit tradicionalment per la jurisdicció contenciosa administrativa per justificar l'elecció del procediment de concessió directa no és gaire exigent (LAGUNA, 2005: 350), en la jurisprudència més recent el Tribunal Suprem advoca per una "interpretació i aplicació restrictiva" d'aquest precepte. Això es tradueix en l'exigència que la justificació de la presència de raons d'interès públic, econòmic i social no es refereixi a la subvenció en si mateixa (ja que "en tota subvenció bateguen interessos d'aquesta naturalesa"), sinó específicament a "l'elecció del procediment excepcional de concessió directa i la relegació del règim general de convocatòria pública" (STS d'1 de juliol de 2024, ECLI:ES:TS:2024:3845, FD 6).

4.4. Controls

51. La normativa sobre subvencions conté previsions importants sobre els diferents controls als quals se sotmet el fenomen subvencional. Aquí es consideren la justificació i comprovació de la destinació efectiva de les quantitats abonades i el control financer sobre els actes d'execució.

4.4.1. Justificació i comprovació

52. El caràcter modal de les subvencions públiques exigeix articular mecanismes de control destinats a verificar que els beneficiaris compleixen efectivament les condicions que en van motivar la concessió. Aquesta és la finalitat de les obligacions de "justificació" que la normativa imposa sobre el beneficiari (art. 30 LGS) i de les obligacions correlatives de "comprovació" que recauen sobre l'òrgan concedent (art. 32 LGS, que no té caràcter bàsic). Les tasques de justificació i comprovació de les subvencions públiques operen en dos àmbits diferents.

53. En l'àmbit material, la finalitat d'aquests tràmits és comprovar que el beneficiari **duu a terme el programa** per al qual se li va concedir la subvenció, és a dir, que satisfà la seva obligació de "complir l'objectiu, executar el projecte, exercir l'activitat o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de les subvencions" (art. 14.1 *a*) LGS). Per aquest motiu, el primer component del compte justificatiu que ha d'aportar el beneficiari és una "memòria d'actuació" que justifiqui tots aquests punts (art. 72.1 RGS).

54. El control també està orientat a verificar que els beneficiaris compleixen qualsevol altra obligació o limitació que es derivi de la normativa general sobre subvencions (p. ex. el règim de subcontractació de l'art. 29 LGS i l'art. 68.1 RGS) i de **qualsevol altra condició accessòria** que es derivi de les bases reguladores de la subvenció o de la resolució o conveni de concessió (art. 30.1 LGS). Ara bé, no qualsevol incompliment legal afecta la subvenció: per exemple, l'incompliment de la Llei de contractes del sector públic pel subvencionat (quan executa el programa subvencional mitjançant un contracte no licitat) no permet exigir el reintegrament de la subvenció (STS de 4 d'octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3719).

55. En l'àmbit econòmic i comptable, la finalitat dels tràmits de justificació i comprovació és **verificar les despeses i inversions** que ha tingut el beneficiari per dur a terme el programa per al qual se li ha concedit la subvenció. Aquesta segona dimensió dels tràmits de justificació i comprovació no és una mera formalitat. La importància deriva de la regla que l'import de les subvencions no pot superar en cap cas el cost de l'activitat subvencionada (art. 19.3 LGS) i de la regulació de les despeses subvencionables (art. 31 LGS i art. 83 RGS). A més, les bases reguladores de les subvencions poden exigir un import de finançament propi per cobrir l'activitat subvencionada (art. 19.1 LGS) o establir incompatibilitats amb altres ajudes i subvencions (art. 19.2 LGS) i, en aquest cas, tot això també ha de ser objecte de justificació i comprovació. A tot això, s'hi suma el fet que sovint la quantia efectiva de les subvencions es defineix com una quota del seu cost efectiu. Per aquest motiu, el segon component del compte justificatiu que ha d'aportar el beneficiari és una "memòria econòmica", el contingut i el suport documental de la qual regula detalladament la normativa (art. 72.2 RGS), que també preveu la possibilitat de presentar una memòria econòmica abreujada si s'acompanya d'un informe d'un auditor (art. 74 RGS) o si ho preveuen així les bases reguladores, en el cas de les subvencions concedides per un import inferior als 60.000 euros (art. 75 RGS).

56. En principi, la justificació i comprovació de les subvencions es fa amb caràcter previ i com a **condició per desemborsar-les**. No obstant això, la normativa preveu alguns supòsits en els quals la subvenció es paga abans de dur a terme (i, per tant, de justificar) el programa que en motiva la concessió. Aquesta és la raó per la qual la LGS inclou, entre les causes de reintegrament de les subvencions, el falsejament dels requisits per sol·licitar la subvenció (art. 37.1 *a*) LGS); l'incompliment total o parcial de l'objectiu, de l'activitat, del projecte o la no adopció del comportament que fonamenten la concessió de la subvenció (art. 37.1 *b*) LGS i 91 RGS), i l'incompliment de les obligacions accessòries imposades sobre els beneficiaris (art. 37.1 *f*) LGS). A això, s'hi suma la previsió de reintegrament de l'excés en els supòsits en els quals l'import de la subvenció sigui superior al cost de l'activitat subvencionada (art. 37.3 LGS).

57. Per assegurar l'efectivitat d'aquests tràmits, la LGS inclou en un precepte que té caràcter bàsic l'**obligació dels beneficiaris de justificar** aquests punts i de sotmetre's a les actuacions de comprovació que pugui acordar l'òrgan concedent o

l'entitat col·laboradora (art. 14.1 *b*) i *c*) LGS i 92 RGS), a més d'altres obligacions d'informació i documentació que són instrumentals de les anteriors (art. 14.1 *d*), *e*), *f*), *g*) i *h*) LGS). A més, l'incompliment d'aquestes obligacions es configura com a causa de reintegrament de les subvencions (art. 37.1 *c*), *d*), *e*) i *g*) LGS) i com a infracció susceptible de sanció (art. 56-58 LGS).

4.4.2. Control financer

58. Com a instrument de despesa pública, les subvencions estan també subjectes a un control financer específic que no és a càrrec de l'òrgan concedent (com succeeix en el cas de la justificació i comprovació de subvencions), sinó dels **òrgans interventors** encarregats de controlar els comptes i l'eficàcia de l'acció pública (*infra* § 29.57). Les disposicions bàsiques de la LGS no regulen detalladament aquests mecanismes de control, però sí que estableixen l'obligació dels beneficiaris, entitats col·laboradores i tercers relacionats amb l'objecte o la justificació de la subvenció de col·laborar i facilitar tota la informació que els sigui requerida en el marc dels procediments de fiscalització que duguin a terme els òrgans interventors de l'Administració concedent (art. 46 LGT). A més, l'incompliment d'aquesta obligació es configura com a causa de reintegrament de les subvencions (art. 37.1 *e*) LGS).

4.4.3. La Base de Dades Nacional de Subvencions i el Sistema Nacional de Publicitat de Subvencions

59. La **publicitat i la transparència** són dos dels principis generals que informen el règim jurídic de les subvencions (art. 8.3 *a*) LGS). Els principis de publicitat i transparència tenen caràcter transversal, perquè es concreten en múltiples aspectes del règim jurídic de les subvencions (p. ex. en el caràcter públic dels plans estratègics, les bases reguladores i les convocatòries de les subvencions) i en les obligacions de publicitat activa que recauen sobre els beneficiaris (art. 18.3 i 4 LGS). Malgrat que aquests principis es poden veure com a finalitats en si mateixos, també exerceixen una funció instrumental important, en la mesura en què faciliten la consecució d'altres objectius. Un d'aquests objectius és precisament el de controlar la legalitat i l'oportunitat de les subvencions que atorguem les administracions públiques.

60. La **Base de Dades Nacional de Subvencions** (BDNS) és una de les eines principals per a això. La BDNS és una de les novetats que va comportar la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa. Aquesta Llei va modificar els articles 18 i 20 LGS, de manera que va imposar a totes les administracions públiques l'obligació de remetre a la BDNS informació sobre les seves convocatòries i resolucions de concessió de subvencions. La BDNS opera com a **sistema nacional de publicitat de subvencions**, raó per la qual es preveu publicar les convocatòries de subvencions i les subvencions concedides en un web obert a tots els ciutadans (art. 20.8 LGS).

5. RÈGIM JURÍDIC DE LES AJUDES ESTATALS

5.1. Contingut de la normativa sobre ajuts estatals

61. Les diferències entre la normativa nacional sobre subvencions i la normativa europea sobre ajuts estatals no es refereixen únicament al tipus de mesures subjectes a l'una i l'altra. Les diferències són també de contingut, perquè la normativa europea sobre ajuts estatals imposa restriccions materials (i no sols procedimentals) a la capacitat de les autoritats administratives dels estats membres de posar en marxa aquest tipus de mesures. En efecte, la constatació que una mesura reuneix tots els requisits per tenir la consideració d'ajut estatal activa la **prohibició general** que estableix l'article 107.1 TFUE. En dret de la Unió, la regla general és que els ajuts estatals estan prohibits i no simplement subjectes a requisits formals com els que abunden en la legislació nacional sobres subvencions.

62. No obstant això, la normativa europea sobre ajuts estatals preveu nombroses **excepcions a aquesta prohibició** i, per poder acollir-se a algunes d'aquestes excepcions, és necessari seguir un procediment determinat. Les excepcions són de dos tipus. D'una banda, el mateix article 107 TFUE habilita la Comissió a autoritzar excepcionalment la posada en marxa dels ajuts estatals que contribueixin a la consecució dels objectius enumerats en els apartats 2 i 3. D'altra banda, l'article 109 TFUE permet adoptar reglaments *de minimis* i "d'exempció", en virtut dels quals les autoritats nacionals dels estats membres poden posar en marxa determinades ajudes sense necessitat d'obtenir l'autorització prèvia de la Comissió.

5.2. El procediment d'autorització d'ajuts estatals per part de la Comissió

63. L'article 107.2 i 3 TFUE recull diverses excepcions a la prohibició d'ajuts estatals de l'article 107.1 TFUE. No obstant això, correspon **en exclusiva a la Comissió Europea** administrar aquestes excepcions. Per conseqüent, una autoritat local no es pot emparar en aquestes excepcions sense sol·licitar prèviament el beneplàcit de la Comissió, a través el procediment que esbossa l'article 108.3 TFUE i desplega el Reglament (UE) 2015/1589 del Consell, de 13 de juliol de 2015, pel qual s'estableixen normes detallades per a l'aplicació de l'article 108 del Tractat de funcionament de la Unió Europea ("Reglament de procediment").

64. En el cas de les subvencions, la LGS reforça aquesta obligació en configurar la comunicació prèvia a la Comissió Europea com un requisit per atorgar les subvencions que tinguin la consideració d'ajut estatal (art. 9.1 LGS) i en incloure l'omissió d'aquest tràmit entre les causes de reintegrament de les subvencions (art. 37.1 *l*) LGS). Així, es dona una complexa interacció entre la normativa europea sobre ajuts estatals, la legislació sobre subvencions i el dret administratiu general (ARZOZ, 2013).

65. Les excepcions que correspon administrar a la Comissió són de **dos tipus**. Les excepcions que preveu l'article 107.2 TFUE es caracteritzen pel caràcter **reglat**,

per la qual cosa la Comissió està obligada a autoritzar qualsevol ajut que li sigui notificat i que estigui cobert pels supòsits previstos en aquest precepte.

66. Per contra, l'administració de les excepcions previstes en l'article 107.3 TFUE és **discrecional**, en el sentit que la Comissió pot rebutjar l'autorització dels ajuts coberts pels supòsits previstos en aquest precepte per raons d'oportunitat. Els supòsits que considera aquest article són molt variats i indeterminats: ajuts per afavorir el desenvolupament econòmic de determinades regions, ajuts per a projectes d'interès comú europeu, ajuts per remeiar greus pertorbacions en l'economia d'un estat membre, ajuts destinats a facilitar el desenvolupament de determinades activitats, ajuts per promoure la cultura i la conservació del patrimoni, etc. Són aquestes excepcions les que estan en joc en la major part dels casos i, per tant, és sobre la base d'aquestes excepcions que la Comissió Europea ha desenvolupat la seva política d'ajuts estatals.

67. Aquesta política s'ha plasmat en una llarga llista de "comunicacions" i **instruments de dret tou** (*soft law*), mitjançant els quals la Comissió ha precisat els criteris que segueix en administrar aquestes excepcions. Els instruments més rellevants en l'àmbit local són els següents: Comunicació de la Comissió relativa als elements d'ajuda en les vendes de terrenys i construccions per part dels poders públics (1997), Directrius comunitàries sobre els ajuts estatals a les empreses ferroviàries (2008), Directrius de la Unió Europea per a l'aplicació de les normes sobre ajuts estatals al desplegament ràpid de xarxes de banda ampla (2013), i Directrius sobre ajuts estatals en matèria de clima, protecció del medi ambient i energia (2022).

68. Aquests instruments són **vinculants per a la mateixa Comissió** (STJCE de 26 de setembre de 2002, *Espanya/Comissió*, C-351/98, ECLI:EU:C:2002:530, apartat 53). D'aquesta manera, la formalització dels criteris de compatibilitat dels ajuts estatals ha contribuït a disminuir la discrecionalitat de la qual gaudeix la Comissió en administrar les excepcions. El fet que una mesura compleixi els requisits establerts en aquests instruments no eximeix l'Administració nacional de comunicar l'ajut a la Comissió Europea i d'abstenir-se de posar-lo en marxa abans que la Comissió emeti una decisió favorable. No obstant això, el compliment d'aquests requisits obliga la Comissió a autoritzar l'ajut, i seria un factor determinant a l'hora d'impugnar una eventual decisió negativa de la Comissió davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

5.3. Els ajuts "de minimis" i els ajuts "exempts"

69. L'article 109 TFUE habilita el Consell de la Unió Europea a precisar les condicions d'aplicació dels articles 107 i 108 TFUE. Aquest és el propòsit del Reglament (UE) 2015/1588 del Consell, de 13 de juliol de 2015, sobre l'aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat de funcionament de la Unió Europea a determinades categories d'**ajuts estatals horitzontals**. Alhora, aquest Reglament habilita la Comissió a definir amb caràcter general dos tipus d'excepcions: el fet que es donin permet a les autoritats nacionals posar en marxa mesures d'ajuda sense necessitat d'obtenir l'autorització prèvia de la Comissió. Es tracta dels ajuts inferiors en la quantia (o *de minimis*) i els ajuts per a finalitats específiques (per a pimes, per a catàstrofes, etc.).

70. En primer lloc, la Comissió està habilitada per declarar que les mesures l'import de les quals **no superi un determinat llindar** no tenen la consideració d'ajut estatal (art. 2 del Reglament (UE) 2015/1588). Aquesta habilitació ha permès a la Comissió adoptar diferents reglaments *de minimis*.

Actualment, la regla general és que queden fora de l'àmbit d'aplicació de l'article 107.1 TFUE les ajudes l'import de les quals sigui inferior a 300.000 euros durant qualsevol període de tres anys (art. 3.2 del Reglament (UE) 2023/2831 de la Comissió, de 13 de desembre de 2023, relatiu a l'aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat de funcionament de la Unió Europea als ajuts *de minimis*). No obstant això, hi ha regles especials per als serveis d'interès econòmic general: Reglament (UE) núm. 360/2012 de la Comissió, de 25 d'abril de 2012, relatiu a l'aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat de funcionament de la Unió Europea als ajuts *de minimis* concedits a empreses que presten serveis d'interès econòmic general.

71. En segon lloc, la Comissió està habilitada per declarar compatibles amb el mercat interior i no subjectes a l'obligació de suspensió i comunicació prèvies les categories d'ajudes enumerades en l'article 1 del Reglament (UE) 2015/1588. Aquesta habilitació ha permès a la Comissió adoptar diferents reglaments "d'exempció", el principal dels quals és el Reglament (UE) núm. 651/2014 de la Comissió, de 17 de juny de 2014, pel qual es declaren determinades categories d'ajudes compatibles amb el mercat interior en aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat. Aquí s'inclouen ajuts **de finalitat regional, ajuts a les pimes, ajuts de formació**, ajuts destinats a reparar els perjudicis causats per determinats desastres naturals, ajuts per a infraestructures de banda ampla, ajuts a la cultura i la conservació del patrimoni, ajuts a infraestructures esportives i recreatives multifuncionals, ajuts per a infraestructures locals, etc. No obstant això, aquests ajuts només estan exempts de l'obligació de suspensió i notificació quan compleixen totes les condicions previstes en el mateix reglament, que es refereixen a qüestions com la quantia, la intensitat, els efectes i la finalitat.

72. La **diferència principal** entre les mesures subjectes als reglaments "de minimis" i als reglaments "d'exempció" (per a finalitats específiques) és que les primeres no tenen la consideració d'ajuts estatals i, per tant, queden completament fora de la normativa sobre ajuts estatals. Per contra, els ajuts "exempts" sí que tenen la consideració d'ajut estatal, perquè l'exempció es refereix únicament a l'obligació de suspensió i comunicació prèvies de l'article 108.3 TFUE. Entre altres coses, això implica que els ajuts exempts estan subjectes a un sistema de control permanent per part de la Comissió. Per aquest motiu, el Reglament (UE) núm. 651/2014 vincula a aquestes ajudes nombroses obligacions d'informació i transparència destinades a facilitar aquest control.

6. L'ACTIVITAT PROMOCIONAL I DE FOMENT A TRAVÉS D'INSTRUMENTS NO PECUNIARIS

73. L'activitat promocional i de foment de les administracions no necessàriament s'ha d'articular a través d'estímuls econòmics o pecuniaris, que és el que són tant les subvencions com els ajuts estatals. Des del punt de vista del disseny de les polítiques públiques, aquest tipus de mesures presenten dos inconvenients fonamentals. El primer és que les limitacions jurídiques exposades en els apartats anteriors restringeixen la capacitat de les administracions públiques de recórrer a aquesta mena de mesures. El segon és que aquest tipus de mesures suposen una càrrega important per a l'erari, la qual cosa és un problema en temps d'escassetat i, en general, a l'hora de quadrar els comptes públics. Per aquest motiu, l'Administració a vegades se serveix d'estímuls diferents dels estrictament econòmics o pecuniaris per promoure els objectius de les seves polítiques públiques. Sense ànim d'exhaustivitat, aquest últim apartat aborda tres instruments d'aquest tipus: les campanyes instituci-

onals de publicitat i de comunicació; l'atorgament de segells, etiquetes o marques de qualitat; i, finalment, els *nudges*.

74. El que diferencia aquest tipus d'instruments dels analitzats en els apartats anteriors és la **naturalesa dels estímuls** que empren per orientar la conducta dels particulars. En lloc d'orientar la conducta dels particulars a través d'incentius econòmics o pecuniaris, aquests mecanismes operen a través d'un altre tipus de senyals. Això exigeix fer dos aclariments. El primer és que la caracterització d'aquesta mena de mecanismes de foment com a instruments "no econòmics" o "no pecuniaris" no s'ha d'interpretar com l'afirmació que no tenen cap impacte sobre les arques públiques. Com qualsevol activitat administrativa, dissenyar i posar en marxa aquest tipus d'instruments té un cost per a l'Administració. El segon és que tampoc no s'ha d'interpretar com una afirmació que la força persuasiva d'aquest tipus d'instruments no descansa indirectament sobre els beneficis econòmics que els operadors privats poden esperar si ajusten el comportament als paràmetres promoguts per les administracions públiques.

6.1. Les campanyes institucionals de publicitat i comunicació

75. Les administracions poden promoure els objectius de les seves polítiques públiques a través de **campanyes institucionals de publicitat i comunicació**, és a dir, a través de la difusió pública de missatges en mitjans de comunicació, xarxes socials i suports publicitaris.

76. La Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional, regula les campanyes institucionals de publicitat i comunicació que promou l'Administració General de l'Estat. La llei exigeix que concorrin dos pressupòsits fonamentals perquè es pugui desenvolupar aquest tipus de campanyes: que hi hagi raons d'interès públic i que l'Administració actuï en l'exercici de les seves competències (art. 3.2). Moltes de les disposicions de la Llei estan orientades a garantir que aquest tipus de campanyes no s'utilitzen amb **finalitats espúries o clientelistes**: d'això, la prohibició que aquest tipus de campanyes s'utilitzin per destacar els assoliments de gestió i els objectius aconseguits pels òrgans de l'Administració General de l'Estat (art. 4.1 *a*) i la prohibició que s'utilitzin per menyscabar, obstaculitzar o pertorbar les polítiques públiques d'altres entitats públiques (art. 4.1 *b*).

77. La majoria de les comunitats autònomes tenen lleis similars que regulen les campanyes institucionals de publicitat i comunicació de les seves autoritats autonòmiques i locals respectives: Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional de Catalunya; Ordre foral 1/2003, d'11 novembre, sobre directrius de contractació de la publicitat institucional de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra; Llei 16/2003, de 24 de març, sobre publicitat institucional d'Aragó; Llei 6/2005, de 8 d'abril, reguladora de l'activitat publicitària de les administracions públiques d'Andalusia; Llei del Principat d'Astúries 6/2006, de 20 de juny, de comunicació i publicitat institucionals; Llei 2/2007, de 9 de febrer, reguladora de les campanyes institucionals realitzades pels òrgans de l'Administració de la Comunitat Autònoma de Canàries i per les restants entitats compreses en el sector públic autonòmic canari; Llei 4/2009, de 28 de maig, de publicitat institucional de Castella i Lleó; Llei 6/2010, de 23 de desembre, de publicitat i comunicació institucional del País Basc; Llei 13/2010, de 9 de desembre, de publicitat institucional de les Illes Balears; Llei 8/2013, de 27 de desembre, de comunicació i publicitat institucional d'Extremadura; Llei 7/2017, de 22 de maig, de comunicació i publicitat institucional de La Rioja; Llei 12/2018, de 24 de maig, de la Generalitat, de publicitat institucional per a l'interès ciutadà i la concepció col·lectiva de les infraestructures públiques;

Llei 13/2018, de 29 de novembre, de comunicació i publicitat institucional de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia.

6.2. Etiquetatge de qualitat

78. Un altre dels instruments de què disposen les administracions per promoure els objectius d'algunes polítiques públiques són **les etiquetes, els segells o les marques de qualitat públiques**. A través d'aquest tipus d'instruments, l'Administració atorga un reconeixement públic a les empreses que adeqüen els seus processos o productes a la consecució dels objectius d'una determinada política pública.

79. L'**etiquetatge de qualitat** es basa en la submissió voluntària de les empreses privades a una sèrie de normes i controls, addicionals als establerts mitjançant l'activitat de reglamentació i control mateixa de la policia administrativa, que els concedeixen el dret a utilitzar un signe distintiu susceptible de millorar la posició que tenen en el mercat. Els segells de qualitat de productes de l'edificació (com el segell INCE, creat per l'Ordre de 12 de desembre de 1977), els logotips identificatius dels productes alimentaris de proximitat (com els que regula el Decret català 24/2013, de 8 de gener, sobre l'acreditació de la venda de proximitat de productes agroalimentaris) o les etiquetes ambientals (com l'*Ecolabel*, regulada en el Reglament (CE) núm. 66/2010, relatiu a l'etiqueta ecològica de la UE, o el logotip del sistema EMAS, regulat en el Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals [EMAS]) són instruments jurídics que incentiven les empreses a desenvolupar l'activitat econòmica d'acord amb determinades polítiques públiques.

80. Les normes i els controls de qualitat que atorguen el dret a utilitzar un segell, una etiqueta, un logotip o una marca de qualitat poden ser públics, com en els exemples esmentats, o privats (com succeeix amb la certificació de productes industrials d'acord amb les normes ISO, la certificació de productes alimentaris d'acord amb les normes de qualitat de *Safe Quality Food* (SQF), o el reconeixement que ofereix l'etiqueta *Just*, per a empreses socialment responsables). L'activitat administrativa de promoció i el foment de polítiques socials i ambientals per part de les empreses privades s'articula també a través de la incorporació de **clàusules socials o ambientals en la contractació pública** (*supra* § 19.106), mitjançant les quals es pot prioritzar l'adquisició d'obres, subministraments o serveis que gaudeixin de l'etiqueta de qualitat corresponent (art. 127 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic).

6.3. *Nudges*

81. Aquest capítol no es pot tancar sense fer una referència, encara que sigui breu, a l'impacte que últimament tenen les **ciències conductuals** sobre el dret administratiu (en general) i sobre el disseny de l'activitat promocional i de foment (en particular). Els avanços en la comprensió de la cognició humana han posat de manifest que les persones no sempre actuen conformement als paràmetres de racionalitat que pressuposen els models econòmics clàssics (KAHNEMAN, 2011). Això ha fet que creixi l'interès per una nova sèrie de tècniques d'orientació de la conducta humana, que se serveixen dels biaixos cognitius per promoure la consecució de determinats resultats. Aquest tipus de tècniques poden contribuir a millorar l'eficàcia de tots els tipus d'acció administrativa, però el potencial és més evident encara en relació amb l'activitat promocional i de foment, com una alternativa menys costosa al desplegament d'estímuls econòmics o pecuniaris. A aquesta mena de tècniques alternatives, s'hi refereix el concepte anglosaxó de *nudges*, que s'ha fet molt popular en els últims anys i que es tradueix a vegades com a "esperó" o "empenteta".

82. Per exemple, l'orientació de la conducta dels ciutadans cap a comportaments respectuosos amb el medi ambient, com l'estalvi d'aigua, d'energia o el reciclatge es pot aconseguir mitjançant l'ús de *nudges*, basats en missatges, imatges o gràfics destinats a modificar l'arquitectura de decisions dels individus. És un *nudge*, per exemple, una campanya informativa en la qual s'explica que la majoria de la població estalvia energia, perquè aquest missatge estimula la propensió natural de l'ésser humà a actuar en coherència amb el grup. Un altre exemple de *nudge* és el de les opcions predeterminades en què es defineix com a opció per defecte la que es considera més valuosa socialment, per bé que es respecta l'opció dels ciutadans d'escollir-ne una de diferent.

83. L'interès creixent pels *nudges*, com a tècnica administrativa de promoció i foment, no ha d'ocultar que aquest tipus de tècniques no estan exemptes de riscos, encara que només sigui perquè comporten una certa manipulació de la conducta privada per part dels poders públics (MOREU, 2022: 101). Entre els problemes que planteja que l'Administració n'utilitzi destaquen els relacionats amb el principi de legalitat (ja que l'absència de coacció no hauria d'alliberar els poders públics dels límits competencials i materials dins dels quals operen normalment) i de control i tutela (ja que el fet que aquest tipus de tècniques no sempre trobin suport en actes i disposicions formals no hauria d'eximir-los de qualsevol forma de fiscalitzar la legalitat) (ALEMANNO i SPINA, 2014: 449 i 454).

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Bibliografia citada

Christian AHLBORN i Claudia BERG, "Can State Aid Control Learn from Antitrust? The Need for Greater Competition Analysis under the State Aid Rules", a Andrea BIONDI et al. (ed.), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pàg. 40-65.

Alberto ALEMANNO i Alessandro SPINA, "Nudging legally: On the checks and balances of behavioral regulation", *ICON*, vol. 12 (2014), pàg. 429-456.

Luis ARROYO JIMÉNEZ, "La administración de recursos escasos", *InDret*, núm. 1 (2015).

Xabier ARZOZ SANTIESTEBAN, *La revisión de actos administrativos nacionales en derecho administrativo europeo. En particular la recuperación de ayudas de Estado ilegales*, Madrid, Civitas, 2013.

José Luis BUENDÍA SIERRA i Ben SMULDERS, "The limited role of the 'refined economic approach', a *EC State Aid Law. Liber Amicorum Francisco Santaolalla*, Aalphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2008.

Antonio BUENO ARMIJO, "La concesión directa de subvenciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 204 (2017), pàg. 269-312.

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, "La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las entidades locales y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5 (2004), pàg. 7-33.

Elena HERNÁEZ SALGUERO, "Contratación pública y subvenciones. Unas relaciones peligrosas", *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados,* núm. extra 1 (2019), pàg. 145-159.

Luis JORDANA DE POZAS, "Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), pàg. 41-54.

Daniel KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, 2011.

José Carlos LAGUNA DE PAZ, "El otorgamiento de subvenciones", a Germán FERNÁNDEZ FARRERES (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones, Madrid*, Civitas, Madrid 2005, pàg. 329-354.

Fernando LOPEZ RAMÓN, "Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 165 (2004), pàg. 29-52.

Elisa MOREU CARBONELL, "Nudges y Derecho público. Oportunidades y regulación", a Juli PONCE SOLÉ (coord.), *Acicates (nudges), buen gobierno y buena administración*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona - Buenos Aires - São Paulo, 2022, pàg. 83-108.

Fernando PASTOR MERCHANTE, "Subvenciones y ayudas locales", a Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de derecho local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pàg. 535-556.

Antonio RODRÍGUEZ CASTAÑO, "Las bases reguladoras en las subvenciones de concesión directa a que se refiere el artículo 22.2 *c*) de la Ley General de Subvenciones en las Corporaciones Locales", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 14 (2007), pàg. 2372-2375.

7.2. Bibliografia complementària recomanada

Richard H. THALER i Cass R. SUNSTEIN, *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*, Penguin, 2009.