

Crónica del Seminario sobre las disposiciones dinerarias de fondos públicos y otras aportaciones que no tienen la naturaleza de subvenciones: su incidencia en el ámbito local¹

Por José Ignacio Anrique Soto²

El 19 de enero de 2026 se celebró, en la sala de juntas María Soteras de la [Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona](#), el seminario homónimo. La actividad fue coorganizada por la [Fundación Democracia y Gobierno Local](#), la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona y el [Instituto de Investigación Transjus](#). El evento reunió a un destacado grupo interdisciplinario de académicos, funcionarios públicos y magistrados, quienes aportaron un diagnóstico integral y propuestas de solución a problemáticas tanto teóricas como prácticas relativas a los mecanismos de disposición dineraria en la administración local.

La sesión fue inaugurada por el Dr. Alfredo Galán Galán, director de la [Fundación Democracia y Gobierno Local](#) y catedrático de la UB. Tras agradecer la colaboración del Dr. Vicenç Aguado i Cudolà, el Dr. Galán destacó la histórica labor de la Fundación —con más de veinte años de trayectoria— en el apoyo y divulgación de las necesidades de los gobiernos locales. En su exordio, enfatizó que la acertada configuración jurídica de las disposiciones dinerarias no es una cuestión meramente formal, sino un aspecto crítico que determina su alcance, eficacia y control.

El panel inició con la ponencia del **Dr. Javier Requejo García** (Ayuntamiento de Tarragona/URV), titulada «*Las aportaciones a entidades instrumentales locales: fundaciones, sociedad y asociaciones*». El autor articuló su exposición en torno a la **necesaria distinción conceptual** entre subvenciones, transferencias de financiación y aportaciones de capital, cuya confusión suele derivar en disfunciones administrativas.

Delimitación conceptual y régimen jurídico

Requejo advirtió sobre la aplicación automática e indebida de la [Ley 38/2003, General de Subvenciones](#), a figuras excluidas de su ámbito, como las **transferencias de financiación** —destinadas a la sostenibilidad financiera sin incentivar conductas específicas— y las **aportaciones de capital** —orientadas al incremento de fondos propios—. En este sentido, sostuvo que la transferencia de financiación es el instrumento idóneo para la descentralización funcional, siempre que exista un marco relacional previo, ausencia de contraprestación y autonomía del receptor.

¹ Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de I+D+i “Gobernanza conductual y bienes fundamentales: diseño, herramienta y garantías jurídicas de la actuación administrativa” (PID2013-146452NB-100) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/, de la cual es investigador principal 1 el Dr. Vicenç Aguado i Cudola.

² Investigador predoctoral beca FI_SDUR (AGAUR), adscrito al departamento de Derecho Administrativo, Derecho Procesal y Derecho Financiero y Tributario, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Este

Inversión pública y naturaleza de los bienes

Respecto a las aportaciones de capital, las calificó como **decisiones estratégicas de inversión** y no como meros mecanismos de cobertura de déficit. Subrayó que estas requieren una evaluación de viabilidad y razonabilidad del retorno, señalando su improcedencia en fundaciones públicas, salvo en la dotación inicial. Asimismo, precisó la distinción patrimonial clave:

- **Bienes patrimoniales:** Susceptibles de aportación en especie al patrimonio del ente instrumental.
- **Bienes de dominio público:** Solo admiten títulos habilitantes de uso (adscripción o cesión), siendo incompatibles con la lógica de inversión.

Conclusiones y función interventora

Desde la óptica del control, el ponente enfatizó que el **órgano interventor** debe actuar como garante de la coherencia jurídica y financiera, superando el enfoque meramente contable. Concluyó que la financiación de los entes instrumentales exige un enfoque integrado que combine **rigor conceptual y adecuación de los instrumentos**, única vía para garantizar la seguridad jurídica y la eficiencia en la gestión de recursos públicos.

La segunda ponencia, a cargo del **Dr. Joan Pere López Pulido** (UB), titulada «*La asignación económica a los grupos político-locales: panóptico, gobernanza multinivel y auditoría social*», analizó el régimen de control de las asignaciones previstas en el **art. 73.3 de la Ley 7/1985** (LBRL). El expositor planteó que estas partidas, esenciales para el pluralismo político, representan un punto de fricción entre la autonomía local, el control del gasto y la transparencia.

El Escenario de opacidad y el Informe 1554/2023

López Pulido identificó la **ambigüedad jurídica** y la mínima regulación de estas asignaciones como causas de una gestión deficiente. La remisión implícita a la autorregulación municipal ha generado un «mosaico normativo heterogéneo» donde coexisten modelos avanzados con prácticas opacas.

Como evidencia empírica, se analizó el **Informe de Fiscalización 1554/2023 del Tribunal de Cuentas**, que destaca:

- Inexistencia de cuentas bancarias específicas y contabilidad diferenciada.
- Confusión patrimonial entre gastos del grupo municipal y del partido político.
- Limitación del control externo para reconstruir el itinerario del dinero público (el "panóptico democrático").

Crítica a la Reforma de la LO 1/2025

Pese a los esfuerzos de mejora, como la reforma del art. 73.3 LBRL mediante la LO 1/2025, el ponente se mostró crítico. Sostuvo que el nuevo texto fragmenta el sistema de

control al excluir ciertas aportaciones del escrutinio contable, debilitando la visibilidad del gasto y desatendiendo un enfoque sistémico que equilibre la autonomía local con la fiscalización en un Estado descentralizado.

Propuestas: Naturaleza de subvención y auditoría social

Para corregir estas disfunciones, el expositor propuso la asimilación jurídica de estas asignaciones al **régimen de subvenciones**. Bajo este predicamento, los grupos políticos estarían sujetos a:

1. **Obligaciones de beneficiario:** Acreditación de estar al corriente con las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, así como la inexistencia de deudas por reintegro.
2. **Transparencia contractual:** Justificación de servicios prestados por los partidos a los grupos mediante convenios, acuerdos y memorias explicativas detalladas.
3. **Fiscalización plenaria:** Elevación preceptiva de los informes de intervención y cuentas rendidas al Pleno de la corporación para su toma de razón.

Estas medidas buscan sentar las bases de una **auditoría social** que fortalezca la legitimidad institucional y la confianza ciudadana en la gestión local.

La segunda parte del seminario comenzó con la intervención del **Dr. Vicenç Aguado i Cudola**, Catedrático de Derecho Administrativo (UB), con su ponencia titulada “Las prestaciones sociales económicas, Análisis de caso: la ordenanza tipo de la Diputación de Barcelona”. En esta abordó el fenómeno del **non take-up** o la no percepción de derechos sociales. Este desaprovechamiento de las prestaciones, a pesar de la disponibilidad de recursos y voluntad política, se atribuye a factores como la brecha digital, el estigma social y, fundamentalmente, a la falta de claridad sobre la naturaleza y el régimen jurídico de dichas ayudas.

Estrategias frente a la no percepción de derechos

Para mitigar el debilitamiento de las políticas de protección social, el ponente analizó dos vías complementarias:

- **Estrategias de difusión y participación:** Basadas en el [informe del Relator Especial de la ONU \(2022\)](#), que propone la implicación de los destinatarios en el seguimiento de los planes.
- **Actuación administrativa conductual:** Medidas que influyen en el entorno del ciudadano para facilitar la toma de decisiones, incluyendo la **asignación automatizada de oficio** mediante procedimientos proactivos. No obstante, el Dr. Aguado advirtió sobre los riesgos de los sesgos algorítmicos y el efecto disuasorio que el entorno digital puede generar en colectivos vulnerables.

Delimitación frente a la Ley general de subvenciones

Un punto central de la exposición fue la distinción entre las prestaciones de servicios sociales y las subvenciones. El Dr. Aguado señaló que la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS), omite de su listado de exclusiones a las prestaciones locales o autonómicas, lo que ha favorecido una "vis expansiva" del concepto de subvención.

En este sentido, se analizó la STC 21/2019, que declaró inconstitucional una cláusula de exclusión absoluta en la normativa aragonesa. El Tribunal determinó que no se puede sustraer una prestación del régimen de la LGS si esta cumple con los requisitos del art. 2.1 (finalidad de fomento y obligación de conducta del beneficiario). Ante esto, el ponente subrayó la necesidad de diferenciar:

- **Subvenciones:** Actividades de fomento que promueven acciones privadas de interés social.
- **Prestaciones sociales económicas:** Manifestaciones de la actividad prestacional o de servicio público, cuyo objeto es garantizar derechos ciudadanos básicos (alimentación, vivienda, suministros).

Marco competencial y la ordenanza tipo de la Diputación de Barcelona

En el contexto catalán, la normativa de referencia es la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico. El Dr. Aguado enfatizó que las **Prestaciones económicas de urgencia social (PEUS)** de carácter local no deben considerarse subvenciones a todos los efectos, ya que su fin es la garantía de derechos de subsistencia y no el fomento de actividades.

Para dotar de seguridad jurídica a esta materia, se propuso el uso de la **Ordenanza local —específicamente el modelo de la Diputación de Barcelona—** como el instrumento adecuado para regular estas ayudas. El ponente recomendó:

- **Evitar terminología confusa:** No utilizar conceptos como "bases reguladoras", propios de las subvenciones.
- **Contenido mínimo de la ordenanza:** Debe definir el fundamento legal, concretar conceptos como "necesidad urgente", simplificar el procedimiento administrativo e integrar sistemas de control proporcionales (*ex post*).
- **Propuesta de reforma:** Se sugirió reformar la Ley 13/2006 para ampliar las competencias locales y precisar que la "urgencia" debe entenderse como la persistencia de la necesidad y no como una mera temporalidad.

La clausura del panel estuvo a cargo de **Tatiana Martín Montes**, Letrada municipal del Ayuntamiento del Prat de Llobregat, con la ponencia: «*Transferencias corrientes en el marco del contrato programa (Convenio de colaboración entre la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Ayuntamiento del Prat de Llobregat y AENA para la atención de personas en situación de vulnerabilidad social)*». La intervención

analizó, desde una vertiente funcional y jurídica, las aportaciones dinerarias que carecen de naturaleza subvencional.

Diferenciación entre subvenciones y transferencias

La ponente inició delimitando conceptualmente ambas figuras, que a menudo se confunden por ser disposiciones dinerarias sin contraprestación directa:

- **Subvenciones:** Se definen por la afectación de fondos a una finalidad singular, actividad específica o comportamiento concreto del beneficiario. Responden a una relación de fomento simétrica (art. 2.1 LGS).
- **Transferencias de financiación:** Tienen por objeto la financiación global de la actividad del ente receptor o la garantía de funcionamiento de servicios públicos de su competencia. No existe una relación de fomento, sino un mecanismo de cooperación institucional basado en la autonomía y corresponsabilidad.

Esta distinción, respaldada por la jurisprudencia del **Tribunal Supremo**, confirma que el elemento determinante es la **función de fomento**. Las transferencias globales están expresamente excluidas del ámbito de la Ley General de Subvenciones (art. 2.2 LGS) y son esenciales para el principio de **suficiencia financiera** de las entidades locales (art. 142 CE).

El contrato-programa como instrumento de gestión

Martín Montes destacó el **contrato programa** como una herramienta clave de cooperación, especialmente en servicios sociales y educativos. Jurídicamente, se articula como un convenio administrativo ([Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público y](#) [Ley 12/2007 de servicios sociales de Cataluña](#)) que permite:

- **Estabilidad financiera:** La aportación se integra en el presupuesto local como transferencia corriente o de capital.
- **Continuidad del servicio:** Supera la lógica de proyectos puntuales o convocatorias anuales propias de las subvenciones.
- **Autonomía:** Permite a la administración local actuar dentro de sus competencias sin condicionantes externos a la gestión ordinaria.

Caso práctico: Convenio de colaboración entre la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Ayuntamiento del Prat de Llobregat y AENA, con el objeto de prevenir, detectar y atender las personas en situación de vulnerabilidad social (2011)

Como experiencia de éxito, se expuso el convenio entre la Generalitat, los ayuntamientos de Barcelona y El Prat, y AENA para intervenir ante el sinhogarismo en el entorno aeroportuario.

Este caso es un ejemplo paradigmático de **transferencia de financiación**:

- **Corresponsabilidad:** Cada actor actúa según su competencia (Generalitat coordina, ayuntamientos ejecutan la intervención social y AENA gestiona el espacio).
- **Naturaleza no subvencional:** El objetivo no es fomentar una actividad ajena, sino financiar un servicio público estructural y persistente que requiere una planificación a medio y largo plazo.

Conclusiones

La ponente concluyó que calificar estas aportaciones como transferencias, y no como subvenciones, es fundamental para dotar de **seguridad jurídica y estabilidad** a los servicios sociales esenciales. Este modelo reconoce a las entidades locales como prestadores competentes y garantiza una gestión presupuestaria coherente con la realidad material de las operaciones de protección social.

Reflexiones Finales y perspectiva jurisprudencial

El seminario concluyó con dos intervenciones de alto valor doctrinal y práctico, que permitieron sintetizar los debates sobre la naturaleza de las disposiciones dinerarias.

Crítica a la "Óptica Subvencional" Preestablecida

El **Dr. Tomás Font i Llovet** (Catedrático de Derecho Administrativo, UB) advirtió que la tendencia a calificar toda disposición de fondos públicos como subvención responde más a un **sesgo o condicionamiento dogmático** que a un aserto jurídico riguroso. Según el ponente, este fenómeno ya se ha observado en otros ámbitos como la contratación pública.

Destacó que el análisis debe desplazar el foco desde el origen de los recursos hacia la **finalidad de su disposición**. En este sentido, propuso una distinción binaria fundamental para determinar el régimen jurídico aplicable:

- **Fomento:** Orientado a guiar el ejercicio de la libertad del administrado.
- **Prestación:** Destinada a satisfacer necesidades básicas donde el margen de libertad ha desaparecido.

Análisis de la Jurisprudencia Reciente

Por su parte, **María Luisa Pérez Borrat**, Magistrada del TSJ de Cataluña, analizó tres pronunciamientos recientes del Tribunal Supremo vinculados a la financiación de centros preescolares, materia de alta sensibilidad para la administración local:

- **STS 1732/2024:** Reitera la calificación de las asignaciones para establecimientos preescolares como **subvenciones**, sujetas a un importe fijo anual por plaza.
- **STS 1305/2025:** Analiza la naturaleza de los **convenios interadministrativos** como fuentes de obligaciones en un plano de igualdad. Bajo los principios de

cooperación y coordinación, el Tribunal dictaminó que la Comunidad de Madrid no podía suspender unilateralmente los pagos a un ayuntamiento durante la crisis del COVID-19, pues la imposibilidad de asistencia presencial no extinguía la obligación prestacional, ejecutable mediante vías análogas (telemáticas).

- **STS 491/2025:** Abordó el régimen de **prescripción de las acciones de cobro**, subrayando la importancia de la actividad probatoria de la administración para establecer si en el caso concreto se ha producido hechos capaces de interrumpir el plazo de prescripción de las acciones de cobro de las prestaciones dinerarias por esta adeudadas en el marco de convenio interadministrativos.

En definitiva, el seminario puso de relieve que la complejidad de las relaciones financieras locales exige trascender la "vis expansiva" de la subvención para abrazar una categorización jurídica más precisa. Solo a través de una correcta delimitación entre fomento, prestación y cooperación institucional será posible dotar de seguridad jurídica a la gestión pública, garantizando que los instrumentos utilizados respondan fielmente a la realidad material de los servicios financiados. Con estas reflexiones, la jornada se consolidó como un espacio esencial para el diálogo entre la academia y la práctica forense en el Derecho Administrativo actual.