

---

# Ayuda financiera de las diputaciones catalanas a los ayuntamientos\*

Francisco José Cañal García

Profesor del Departamento de Derecho Financiero y Tributario.

Universidad de Barcelona

1. Planteamiento del problema
  2. Modelo: el Fondo de rescate europeo
    - 2.1. Medidas adoptadas ante Grecia
    - 2.2. El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)
    - 2.3. Objetivo del rescate
    - 2.4. Tutela financiera de la UE
    - 2.5. Conclusión sobre el modelo europeo
  3. Posibilidades de apoyo a los ayuntamientos por parte de las diputaciones de Cataluña
  4. Competencias de las diputaciones
  5. Las competencias de las diputaciones catalanas y el Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC)
  6. Cauces de apoyo a los ayuntamientos por parte de las diputaciones
  7. Ayudas financieras
    - 7.1. Transferencias
    - 7.2. Subvenciones
      - 7.2.1. Concepto y régimen jurídico de la subvención
      - 7.2.2. Las subvenciones y el derecho a la autonomía
  8. Tutela financiera de los ayuntamientos
  9. Esbozo de plan de acción: medida de la necesidad financiera
    - 9.1. Planes singulares de desarrollo local
    - 9.2. Índice de necesidad financiera
- Conclusiones**
- Bibliografía**

## Resumen

El grave problema financiero actual de los ayuntamientos puede dar lugar a la cesación de pagos y amenaza la subsistencia misma de las corporaciones.

La ayuda financiera de las diputaciones catalanas a los ayuntamientos puede realizarse por dos vías:

- A través de su participación en la elaboración del Plan único de obras y servicios (PUOSC), cuya elaboración corresponde a la Generalitat.
- De modo directo, e independiente de la Generalitat, cuando se trate de ayudas que puedan ser canalizadas al margen del PUOSC.

---

\* Este trabajo ha sido realizado con la colaboración de la Diputación de Barcelona y en el marco del Proyecto de Investigación: "La reforma de los Gobiernos locales y el fortalecimiento de la garantía de la autonomía local" (DER2009-14265-CO2-01), del que es investigador principal el Dr. Alfredo Galán Galán.

Para gozar del respaldo expresado por el Tribunal Constitucional en la STC 159/2011, los planes de las diputaciones catalanas en apoyo a los municipios gestionados fuera del PUOSC y sin librar los fondos a la Generalitat, deberían acogerse al título de “proyecto singular de desarrollo local y urbano”, o bien consistir en actuación cofinanciadora de un plan de la Unión Europea. Estas transferencias realizadas por las diputaciones cumplen el concepto de subvención definido en la LGS, y quedan sometidas a su régimen jurídico.

Palabras clave: *Administración local; Plan único de obras y servicios (PUOSC); asistencia y cooperación local; subvenciones.*

## Abstract

*Town and city councils are facing serious financial problems that can lead to the suspension of payments. This situation can even jeopardize the existence of these public administrations. The financial aid of Catalan intermediate local governments (diputaciones) could be articulated as follows: (1) with the participation of towns and city councils in the Unified Plan of Works and Services (UPWS) which design corresponds to the Catalan Government, and (2) directly and independently of the Catalan Government when the financial aid is articulated outside the boundaries of UPWS.*

*In order to apply the benefits of the judgment 159/2011 of the Spanish Constitutional Court, the actions of Catalan intermediate local governments designed outside the UPWS and independently from the Catalan Government, must (1) fall in the category of “singular project for the local and urban development” or (2) co-financed by a European Union Plan. These transferences carried out by Catalan intermediate local governments fall in the scope of application of the General Act of Public Aids and therefore are subject to its provisions.*

*Keywords:* local governments; Unified Plan of Works and Services (UPWS); local cooperation and assistance; public aids.

## 1. Planteamiento del problema

La actual crisis financiera de los ayuntamientos viene constituida por la disminución de sus ingresos y el mantenimiento o incluso el aumento de sus gastos. El desfase acentuado entre ingresos y gastos provoca, en última instancia, no solo la necesidad de reducir los servicios prestados por las Administraciones locales, sino que puede dar lugar a la cesación de pagos y amenaza la subsistencia misma de las corporaciones. En este contexto, antes de que los problemas alcancen niveles más dramáticos, se debe buscar una solución para este grave problema.

## 2. Modelo: el Fondo de rescate europeo

Es ciertamente sugestivo realizar un paralelismo entre la situación financiera de muchos ayuntamientos y la padecida por algunos Estados, particularmente del espacio europeo. En este sentido pueden examinarse las medidas adoptadas en el ámbito comunitario ante

la crisis financiera y de deuda pública como eventual inspiración para encontrar soluciones al problema de los ayuntamientos. En concreto cabe examinar las medidas adoptadas en mayo de 2011 por la Unión Europea (UE) ante las dificultades financieras de algunos Estados miembros. Obviamente cabe ya afirmar de antemano que las soluciones no serán miméticas en ningún caso, pero una observación más detenida servirá para determinar hasta dónde alcanza la utilidad del ejemplo comunitario si se intentara transponer a la Administración local. Estos problemas han sido sufridos por gran número de Estados, si bien no con la misma intensidad en cada caso. Especialmente acusado es el problema financiero de Grecia, por lo cual basta atender a las actuaciones comunitarias con este Estado para conocer la aplicación del mecanismo creado al efecto. Con intención ilustrativa sigue a continuación una exposición sintética de las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones comunitarias ante Grecia y el mecanismo creado con alcance más general, a disposición de todos los Estados comunitarios que lo necesiten.

## 2.1. Medidas adoptadas ante Grecia

Ya antes de 2009 el Consejo de la Unión Europea formuló una advertencia a Grecia para que adoptara medidas dirigidas a la reducción del déficit. Más recientemente, el 27 de abril de 2009, el Consejo, en virtud de las atribuciones que le otorga el actual artículo 126, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),<sup>1</sup> estimó que en Grecia existía un déficit excesivo y emitió recomendaciones, dirigidas a corregirlo, aplicables en 2010. El Consejo (2 de diciembre de 2009) estableció que Grecia no había adoptado medidas eficaces en respuesta a la Recomendación del Consejo de 27 de abril de 2009. El Consejo Europeo de 11 de febrero de 2010, a la luz de su situación presupuestaria, conminó a Grecia a reducir el déficit presupuestario del 4 % del PIB en 2010 y emitió una Recomendación el 16 de febrero de 2010 para poner fin en Grecia a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas, e impedir que se pusiera en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria.

Posteriormente, el 7 de mayo de 2010 se adoptó el acuerdo por el que los Estados miembros, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE), concedieron a Grecia un acceso específico a financiación temporal, ya que no podía obtener dinero en los mercados financieros a unos precios asequibles, por el temor de los inversores a una posible cesación de pagos en el país. Se dio con condiciones estrictas, se estableció un programa de reformas estructurales y se aplicó y continúa aplicando bajo supervisión permanente. Es el comúnmente denominado "plan de rescate de Grecia".<sup>2</sup>

Hubo posteriormente sucesivas advertencias a Grecia para que adoptase medidas dirigidas a la reducción del déficit y de supervisión presupuestaria, mediante Decisiones del Consejo, e incluso la Comisión (Eurostat) expresó, en octubre de 2010, una reserva general

frente a la calidad de las cifras reales notificadas por las autoridades griegas. Estas son, en síntesis:

- a) Decisión del Consejo de 10 de mayo de 2010 (publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2010).
- b) Varias Decisiones de modificación de la anterior, publicadas en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2010, el 29 de enero de 2011 y el 29 de abril de 2011.
- c) Decisión, de refundición y modificación de las anteriores, de 12 de julio de 2011 (publicada en el Diario Oficial el 15 de noviembre de 2011).
- d) Un acuerdo del Consejo de la Unión Europea, de 21 de julio de 2011, decidió ampliar en lo posible el plazo de reembolsos de los futuros préstamos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) a Grecia, de 7,5 años hasta un mínimo de 15 años e incluso hasta 30 años, con un período de gracia de 10 años, pretendiendo un seguimiento adecuado del programa.
- e) Nueva modificación de la Advertencia a Grecia mediante Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 (publicada en el Diario Oficial el 3 de diciembre de 2011).

## 2.2. El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)

El 9 de mayo de 2010<sup>3</sup> se creó el comúnmente conocido como "Fondo de rescate" para asistir a los Estados miembros con problemas financieros. Este Fondo de rescate está constituido en realidad por un doble instrumento: el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF). A partir de mediados de 2012 se sustituirá por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).<sup>4</sup>

Los dos instrumentos son: por un lado, un mecanismo de estabilización de 60.000 millones de euros, destinado a todos los Estados miembros y administrado

1. Artículo 126 TFUE: "1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos. (...) 6. El Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo".

2. Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro, de 7 de mayo de 2010. *Cfr.*: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/114296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/114296.pdf)

3. Conclusiones del Consejo Extraordinario de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) de 9 y 10 de mayo de 2010. *Cfr.*: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf)

4. Un mayor detalle puede consultarse en el Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 2010. Comisión Europea. Dirección General de Comunicación. Publicaciones. Bruselas, p. 10 y ss.

por la Comisión (Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera MEEF). Además, un fondo de 440.000 millones de euros para los Estados miembros de la zona del euro (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera FEEF), administrado por un instrumento *ad hoc*. Estas cantidades se completaron con 250.000 millones de euros aportados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La suma total es de 750.000 millones de euros. Este programa temporal de estabilización, sin precedentes y cuyo acceso está sujeto a condiciones estrictas, garantiza a los Estados un apoyo de tres años.

Un acuerdo del Consejo de la Unión Europea, de 21 de julio de 2011, prevé acordar préstamos, en el marco del FEEF, a tasas de interés equivalentes a las previstas por el mecanismo de apoyo a la balanza de pagos (aproximadamente un 3,5% en la actualidad), cercanos al coste de financiación del FEEF pero sin que sean inferiores. En el mismo acuerdo también se decidió ampliar significativamente los plazos de vencimiento de los préstamos concedidos a Grecia, junto con un mecanismo de incentivos apropiados para el desarrollo del programa.

### 2.3. Objetivo del rescate

En este contexto no se ha de perder de vista cuál es el objetivo del rescate financiero, planeado por la Unión Europea, de los países integrantes de la Unión monetaria: el mantenimiento de las condiciones saludables de la moneda que comparten. En otros términos, que esta tenga una baja depreciación. En definitiva, que el área de la Unión monetaria no sufra una inflación elevada, pues la existencia de una alta o baja tasa de inflación es determinante en el origen de las espirales positivas o negativas en que se desarrolla la economía.

La baja inflación es una circunstancia que denota la estabilidad de la economía y es condición principal para el mantenimiento de una elevada actividad. Permite que la economía entre en una espiral positiva. Quienes tienen dinero (potenciales inversores) lo ceden a empresas, en la confianza de recibir dividendos y de que ese dinero no perderá valor durante el tiempo en que lo prestan. Las empresas lo invierten en medios de producción y pueden ofrecer bienes y servicios. La actividad productiva requiere mano de obra (con la consecuencia de que hay empleo) que es remunerada (por tanto los trabajadores tienen capacidad económica, para el gasto y el ahorro). Este poder adquisitivo

generalizado en la sociedad hace que haya demanda de los bienes y servicios ofertados (consumo). La confianza en el mantenimiento del empleo anima el consumo, pues los consumidores no solo gastan el dinero que tienen en el presente, sino que solicitan dinero prestado (créditos) para adquirir más bienes y servicios, generándose más demanda y más oportunidades de inversión.

Por el contrario, una alta tasa de inflación denota ya de por sí una depreciación de la moneda y es detonante de una espiral negativa en la economía. La inflación elevada hace perder la confianza de los inversores en que su dinero mantenga su valor, y exigirán más intereses o tenderán a canalizarlo hacia territorios con menos inflación; lo cual es, en el momento actual, mucho más fácil por las mayores posibilidades de circulación de los capitales en comparación con épocas anteriores. Ambas situaciones concurren en que las empresas tienen más dificultades para financiarse, pues reciben menos medios económicos, ya sea en forma de inversión o ya sea como crédito. Las empresas prescinden de mano de obra (disminuye el nivel de empleo), producen menos bienes y servicios, y los trabajadores reciben menos salario (disminuye la riqueza en general). Por tanto hay un descenso en la capacidad económica de los consumidores porque reciben menos rentas. Además, la subida de los precios provoca un alza de los tipos de interés (el precio del dinero): tanto las empresas como los consumidores piden menos créditos, por la incertidumbre sobre el monto futuro de los intereses que tendrían que pagar. En consecuencia existe menos demanda de bienes y servicios. Aun las empresas que produzcan tendrán dificultades para dar salida a sus productos. El descenso de los beneficios de las empresas provoca que no puedan proceder al pago de dividendos y al retorno de las inversiones, y que tengan dificultad para devolver sus préstamos. También los consumidores que tengan cierto poder adquisitivo perderán la confianza en mantenerlo, no pedirán o no podrán obtener créditos y disminuirá aún más el consumo. La mayor presencia de necesidades sociales también produce aumento de gasto público. En definitiva la economía habrá entrado en una espiral negativa. Ciertamente en esta situación hay una mayor propensión al ahorro; la producción que se haya mantenido permitirá el retorno de algunos beneficios y el pago de créditos. Se produce así el ajuste de la economía y a partir de aquí podrán realizarse nuevas inversiones, iniciándose un nuevo ciclo económico.

Además la espiral económica negativa produce un particular efecto sobre la deuda pública. Con el mantenimiento de una baja inflación y una elevada actividad económica, las empresas y los ciudadanos no solo tienen poder adquisitivo, sino que tienen capacidad contributiva: los entes públicos pueden mantener un nivel alto de recaudación y un equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos. El eventual desfase entre ingresos y gastos públicos puede producirse tanto por un descenso en el nivel de ingresos como por un incremento del gasto público que se sitúe por encima de los ingresos disponibles. En cualquier caso esa diferencia (déficit público) se puede cubrir con la emisión de deuda pública: los entes públicos toman capitales a préstamo.

Ahora bien, una situación de elevado y persistente déficit genera desconfianza en los acreedores de los entes públicos sobre las posibilidades de estos de pagar sus deudas. Una deuda pública elevada significa que ha habido una gran demanda de dinero. Como sucede con cualquier bien, el dinero tiene un precio, que es el tipo de interés. Los precios se forman en el punto de encuentro entre la oferta y la demanda. En el caso del dinero hay una peculiaridad: mientras que el volumen de la oferta de otros bienes resulta definido por el volumen de su producción, la cantidad de dinero ofertada viene definida por las posibilidades de devolución del dinero por el prestatario. Es decir, la producción (la generación de ingresos) del receptor del dinero da la medida del dinero que le es ofertado. Por eso es adecuado medir la deuda pública en función del PIB de un país: cuanto más fuerte sea su producción mayor será la cantidad de dinero que se le prestará, porque podrá devolverla. Así las cosas, si existe un aumento de la demanda del dinero (más endeudamiento) y no aumenta la oferta (porque no hay suficiente producción que la respalde) el efecto inmediato es que sube el precio del dinero: el tipo de interés que se paga por el dinero y, en particular, por la deuda pública. En este contexto los entes públicos tendrían dificultades para obtener nuevos préstamos. Si las cantidades que han de pagar a sus acreedores son muy elevadas, ya sea por el gran volumen de la deuda pública o por los altos tipos de interés, los entes públicos deberán recaudar más cantidades de sus ciudadanos; pero su capacidad recaudatoria disminuye si no existe una producción o riqueza creciente en el país. Si se llega a un volumen muy elevado de deuda en relación con la producción del país, se ha de recordar la conveniencia de la medición de la deuda pública en función de su PIB. Así, si

un país tiene una deuda pública del 100% del PIB, ello significa que sería necesaria toda su producción de un año para pagar la totalidad de la deuda (si bien, como la deuda tiene plazos de vencimiento, a más largo plazo no es necesario que se pague así). Pero también se han de comparar las tasas de interés de la deuda pública con el crecimiento de la economía. Si un país tiene una deuda pública del 100% del PIB y ha de pagar por ella intereses del 5%, su crecimiento económico ha de ser superior al 5%. Si fuese solo del 5% esto significaría que todo su crecimiento se ha de destinar a pagar los intereses de la deuda. Si su crecimiento fuese inferior solo podría pagar los intereses a costa de disminuir su renta disponible o bien obteniendo nuevos préstamos, que posiblemente no se le concederán, o bien renegociando la deuda (que solo sería un aplazamiento y quizá finalmente una agravación del problema).

Una salida que le quedaría a ese país sería la emisión de nuevo dinero para saldar la deuda con sus acreedores (coloquialmente se diría que la solución es imprimir billetes, si bien hay muchos más medios de creación de dinero). La alternativa a ello sería no pagar la deuda (la quiebra del país). Esta emisión de dinero sería una solución transitoria, pues resolvería la insolvencia del país ante sus acreedores, pero el aumento de la masa monetaria, si no estuviese respaldado con nueva producción, haría que el valor de la unidad monetaria descendiese. Este efecto se produce por una razón comprensible: si existen más unidades monetarias con las que pagar una misma cantidad de bienes y servicios producidos, varía la relación entre unos y otros: a la misma producción le corresponden más unidades monetarias; luego, a los mismos bienes, más precio. El juego de la oferta y demanda provocará que los consumidores ofrezcan y los productores pidan más dinero para negociar la misma cantidad de bienes. Lo cual constituye la misma inflación que da lugar a la espiral negativa antes expuesta.

Ahora bien, si varios países comparten la misma moneda, los países solventes no permitirán la emisión de más dinero para pagar las deudas de los países insolventes (pues para arreglar un problema ajeno sufrirían en carne propia el mal de la inflación), y este es el motivo por el que no les permitirán un déficit excesivo. Si un país tiene dificultades financieras públicas, ha de pagar deudas y su recaudación no es suficiente, transitoriamente puede seguir endeudándose, pero hemos visto que finalmente solo tiene dos salidas: emitir dinero o no pagar la deuda. Mientras tanto los acreedores le exigirán intereses más elevados. Pero si no tiene sobe-

ranía monetaria (no puede emitir dinero) solo le queda la opción de no pagar. No obstante, también puede recibir un respaldo financiero externo, y aquí es donde aparece la figura del rescate de la UE, en definitiva un tercero dispuesto a asumir las deudas. El tercero, en este caso, es la UE. Hasta ahora la UE ha puesto en marcha el MEEF, pero este no es ilimitado y los Estados no tienen una postura unitaria sobre qué hacer si los problemas se extienden. La causa de esta falta de acuerdo es que tienen intereses distintos: esencialmente los Estados solventes frente a los posibles insolventes.

Varias son las decisiones posibles, cada una con sus propios efectos, ante un Estado potencialmente insolvente:

- a) Prohibir la emisión de más dinero para hacer frente al pago de la deuda pública. Ahora bien, el Estado solvente debe velar por el interés de sus ciudadanos y estos son también acreedores de los Estados deudores, pues el Estado insolvente y sus ciudadanos son clientes del Estado solvente, al que adquieren bienes y servicios. Si estos no tienen capacidad económica arrastran a la crisis y a la insolvencia al Estado solvente (una manifestación del temido contagio de la crisis).
- b) Pagar o respaldar la deuda: a través de deuda consorciada (eurobonos) o de la existencia de un ente que garantice la deuda; lo que se llama el “pagador de último recurso”. Algunos países (solventes) se resisten, porque acabarían pagando un interés más elevado por su deuda.
- c) Si se respalda o paga la deuda cabe el peligro de que el déficit presupuestario no se corrija y se cronifique: que haya una financiación indefinida de malas prácticas.

## 2.4. Tutela financiera de la UE

En virtud de la situación que se ha expuesto se comprende que, con la constitución de la Unión econó-

mica y monetaria en la UE, exista una normativa que establece una vigilancia y unas facultades de supervisión de las instituciones comunitarias sobre los Estados miembros.

Así, el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) –antiguo artículo 104 TCE– establece que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos (apartado 1). En concreto, la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento (apartado 2), y se aplicará un protocolo si este resultase excesivo. La Comisión remitirá un dictamen al Estado miembro e informará de ello al Consejo (apartado 5). El Consejo, sobre la propuesta de la Comisión y las observaciones del Estado miembro, reconocerá que existe un déficit excesivo. El Consejo adoptará, sobre propuesta de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro para que este ponga fin a esta situación en un plazo determinado (apartado 7). Recomendaciones que solo se harán públicas si el Estado no las sigue. Si este persistiere en no llevarlas a efecto, el Consejo formulará una advertencia al Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesarias para poner remedio a la situación. También le requerirá para que presente informes, con arreglo a un calendario específico, para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro (apartado 9). Es lo que coloquialmente se ha denominado la “intervención” de un Estado.

Estas normas del TFUE se complementan con el Reglamento (CE) núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo;<sup>5</sup> y el Reglamento (CE) núm. 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.<sup>6</sup>

En suma, en el denominado plan de rescate de los Estados por parte de la Unión Europea se utilizan unos

5. En su artículo 3.4 se establece que: “La recomendación dirigida por el Consejo con arreglo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 104 C fijará un plazo de cuatro meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome medidas efectivas. La recomendación del Consejo también fijará un plazo para la corrección del déficit excesivo, que, salvo en el caso de que concurren circunstancias especiales, deberá llevarse a cabo en el año siguiente a la identificación de dicho déficit”.

6. En su artículo 15, apartado 1, se establece: “La Comisión (Eurostat) podrá manifestar una reserva en cuanto a la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros. A más tardar tres días laborales antes de la fecha de publicación prevista, la Comisión (Eurostat) comunicará al Estado miembro interesado y al presidente del Comité Económico y Financiero la reserva que se proponga manifestar y publicar. Si el problema queda resuelto tras la publicación de los datos y de la reserva, se hará pública la retirada de esta inmediatamente después”.

procedimientos concretos, previstos en las normas citadas de los Tratados, con una finalidad muy concreta: la protección de la moneda única (el euro) por medio de la vigilancia de la inflación y de la moderación de los tipos de la deuda pública (que constituye en realidad la inflación del dinero). El Consejo tiene un amplio margen de maniobra, como se desprende del artículo 126, apartado 7 TFUE, cuando establece que el Consejo “adoptará las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que este ponga fin a esta situación en un plazo determinado”. Esta es una fórmula tan genérica y expresada sin limitación alguna que confiere una amplísima legitimación al Consejo en cuanto a las medidas concretas que puede imponer a cada Estado.

## 2.5. Conclusión sobre el modelo europeo

Como conclusión de todo lo expuesto, se pueden sintetizar los elementos comunes y los diferentes entre la relación de la UE con los Estados miembros y la existente entre las diputaciones y los ayuntamientos.

Como denominador común puede hablarse de la situación de aguda necesidad financiera, tanto de algunos Estados como de algunos ayuntamientos. También del papel de respaldo financiero que Unión Europea y diputaciones pueden llevar a cabo. Sin embargo hay unos claros elementos diferenciales entre ambas situaciones:

- a) La intervención de la UE tiene una clara finalidad: la estabilidad económica para proteger la moneda única. Los medios que puede emplear son muy amplios, pudiendo hacer todo tipo de recomendaciones a los Estados, encaminadas a aquella finalidad; aparte de la exigencia del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados con la adhesión a los Tratados.
- b) La finalidad de la actuación de las diputaciones no es la de garantizar la estabilidad económica, sino la de servir de soporte a los ayuntamientos. En concreto, dentro de otras finalidades expresadas por la Ley de bases del régimen local (LBRL), interesa destacar en este sentido la indicada por el artículo 31.2 a: “Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Para ello puede hacer uso de sus competencias específicas. A este respecto se puede subrayar la men-

cionada por el artículo 36.1 LBRL: “La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”. Sin embargo las diputaciones no ostentan competencias de tutela financiera hacia los municipios, competencias que son estatales y autonómicas.

Se puede afirmar, en fin, que –sin obviar las similitudes– existen unas diferencias de fines y medios entre las posibilidades de actuación de la Unión Europea y las de las diputaciones provinciales. E incluso cabe añadir que la UE ha buscado una solución para el grave problema financiero de los Estados, aun cuando los Tratados no prevén explícitamente mecanismos para abordar ese tipo de situación extraordinaria. Con mayor motivo las diputaciones provinciales pueden desarrollar una labor de apoyo financiero en favor de los ayuntamientos, toda vez que su misión específica, atribuida por la LBRL, es la de asistencia y cooperación económica y de garantía de los servicios de competencia municipal. Y se puede hacer también explorando nuevos instrumentos de intervención, de la misma manera que lo ha hecho la UE.

## 3. Posibilidades de apoyo a los ayuntamientos por parte de las diputaciones de Cataluña

Una vez planteado e introducido el problema de las posibilidades de apoyo a los ayuntamientos por parte de las diputaciones, se han de analizar sucesivamente las varias cuestiones que se exponen a continuación. Esta relación constituye la guía del presente trabajo, pues cada punto concreto se aborda en un respectivo apartado.

Para explorar las posibilidades de apoyo que las diputaciones provinciales pueden prestar a los ayuntamientos, como paliativo de su situación de necesidad financiera, se han de examinar las competencias de las diputaciones, para saber qué actuaciones caben dentro de ellas.

En Cataluña existe un importante condicionante al ejercicio de las competencias de las diputaciones, por la regulación y gestión autonómica del Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC), y se debe precisar si es posible que las diputaciones realicen actuaciones de apoyo a los ayuntamientos fuera del PUOSC.

En caso de que exista esta posibilidad de ayuda financiera de las diputaciones al margen del PUOSC, cabe apreciar, en concreto, que las actuaciones de ayu-

da a los ayuntamientos ante una situación de insuficiencia de recursos pueden ser financieras (de apoyo económico directo) o de otro tipo. Como estas últimas pueden adoptar variadas fórmulas, cabe referirse a ellas en su conjunto como actuaciones no financieras.

En caso de ayudas financieras debe precisarse su régimen jurídico. Básicamente es necesario determinar si se califican como transferencias o como subvenciones, y qué normativa se les aplica.

En caso de utilizar un medio de financiación condicionada, como son las subvenciones, se ha de examinar el encaje de esta figura con la autonomía municipal y con las competencias de la Generalitat. En particular se evaluará la posibilidad de que las diputaciones puedan establecer condiciones que tengan el carácter de tutela financiera.

Finalmente se puede considerar el encauzamiento del soporte a los ayuntamientos a través de eventuales medidas de carácter no financiero.

#### 4. Competencias de las diputaciones

Las competencias de las diputaciones están principalmente diseñadas en el artículo 36 LBRL. Este artículo señala que, al margen de otras que eventualmente les atribuya el Estado o la Comunidad Autónoma, hay algunas que les corresponden "en todo caso". Son competencias y también se puede afirmar que son los fines que han de alcanzar las diputaciones; o bien, que estas competencias expresan la razón que justifica la existencia de las diputaciones. Dentro de estas competencias se han de destacar ahora las que puedan relacionarse más directamente con la labor de apoyo a las necesidades económicas de los ayuntamientos. Se trata de:

- a) "La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada" en todo el territorio provincial (artículos 31.2.a y 36.1.a LBRL).
- b) "La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión" (artículo 36.1.b LBRL).
- c) "La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación" (artículo 36.1.d).

El mismo artículo 36 LBRL, en su apartado 2.º, especifica una serie de medios que las diputaciones pueden emplear para alcanzar los fines mencionados:

- a) Aprueban anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.
- b) Pueden emplear "cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal" para asegurar "el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal".
- c) "Podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios", instrumentadas "a través de planes especiales u otros instrumentos específicos".

Es decir, entre los medios que las diputaciones pueden emplear en su labor de apoyo a los municipios, la LBRL menciona un instrumento muy reconocido en el ámbito local: el Plan provincial de obras y servicios. Pero junto a él caben otros instrumentos, como planes de subvenciones y otras fórmulas de asistencia y cooperación.

#### 5. Las competencias de las diputaciones catalanas y el Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC)

El artículo 2 del Real Decreto 2115/1978, de transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes, establecía lo siguiente: "Para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración civil del Estado, la Generalidad y las entidades locales, se tendrá en cuenta lo siguiente: (...) La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan único de obras y servicios para su territorio. La ejecución del plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quien podrá encomendar a las correspondientes entidades locales previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello". Este Real Decreto fue desarrollado por el Decreto de 17 de abril de 1979 (DOG núm. 20, de 1 de mayo de 1979), que señala que el Plan único de obras y servicios "para todo el territorio de Cataluña es asumido plenamente para 1979 por la Generalitat a través del Departamento de Gobernación" (artículo 1), y el artículo 15 establece: "Las diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona incluirán en sus presupuestos las cantidades que, como ayuda financiera a los municipios, les sean exigidas en virtud



de las disposiciones que se dicten en este sentido y que, en cualquier caso, se canalizarán a través del Plan de obras y servicios de Cataluña. Los servicios de cooperación de las mencionadas diputaciones deberán adaptarse a las exigencias legales de elaboración de un Plan único para todo el territorio de Cataluña". La continuidad del PUOSC quedó garantizada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, el cual, en su Disposición transitoria 6.ª, señalaba: "El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que, según el presente Estatuto, corresponden a la Generalidad se hará de acuerdo con las bases siguientes: (...) 7. La Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que ya le hayan sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto. En relación a las competencias cuyo traspaso esté en curso de ejecución, se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente decreto de traspaso".

Los preceptos transcritos pueden contrastarse con el derecho a la autonomía de los entes locales, consagrado en el artículo 137 de la Constitución española (CE). Labor que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional, quien ha modulado las exigencias de la autonomía local con el alcance de las competencias autonómicas en general y, en concreto, sobre el PUOSC. El Alto Tribunal ha elaborado una doctrina al respecto en sucesivas sentencias (SSTC 109/1998, 172/1998, 175/1998, 48/2004 y 159/2011) cuyos puntos fundamentales se exponen a continuación.

Antes de exponer los puntos esenciales de estas sentencias, conviene recordar que en el momento presente la regulación de las aportaciones del Estado al PUOSC se contiene en:

- a) La Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.
- b) El Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, que modifica el Real Decreto 835/2003, de 27

de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de los entes locales.

- c) También son aplicables el artículo 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)<sup>7</sup> y la disposición transitoria sexta.6 del EAC de 1979, por la que en Cataluña los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal son sustituidos por el PUOSC. Su vigencia se mantiene según Disposición transitoria segunda del EAC de 2006.<sup>8</sup>

Toda esta regulación es la que se puede considerar la normativa propia, a la que se refiere el artículo 86.2 de la Ley 47/2003 general presupuestaria (LGP) cuando señala que, si como consecuencia del traspaso de servicios estatales a las comunidades autónomas estas deben gestionar y administrar los créditos de subvenciones, se tendrán en cuenta las siguientes reglas: "Primera. La gestión y administración se efectuará conforme a la normativa estatal que regule cada tipo de subvenciones y, en su caso, por las comunidades autónomas en la medida en que sean competentes para ello".

Se pasa ahora a la exposición de los puntos esenciales de las mencionadas sentencias del Tribunal Constitucional. Este señala en primer lugar que Estado y comunidades autónomas pueden limitar el ámbito de poder de los entes locales: "La autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales –esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias–, puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad" (FJ 10.º STC 109/1998 y FJ 10.º STC 48/2004).

Por tanto la restricción que pueden sufrir las diputaciones en su ámbito de actuación tiene un límite, pues existe un mínimo competencial que se ha de respetar. El Tribunal lo concreta de la siguiente manera: "Lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esen-

7. Artículo 160. Régimen local: "1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales".

8. Disposición transitoria segunda: Vigencia de disposiciones transitorias anteriores: "Las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta de la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria".

cial o reducto indisponible de la institución, estrictamente" (FJ 10.º STC 109/1998 y FJ 10.º STC 48/2004). Este "núcleo esencial e indisponible" de la autonomía provincial consiste en "el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada" (FJ 2.º STC 109/1998). También señala el Tribunal Constitucional: "no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional [de la autonomía provincial] (...) Solamente (...) en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre" (Cfr. *ibidem*). Expresado de modo más sintético, la actuación cooperadora de las diputaciones hacia los municipios y la existencia de una verdadera capacidad decisoria propia del ente local son los mínimos indispensables de la autonomía de las diputaciones provinciales.

En consecuencia el Tribunal Constitucional opina que "la sustitución de los planes provinciales por el Plan único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica (art. 36.1.b LBRL), hasta el punto de hacerla desaparecer" (FJ 7.º STC 109/1998). Da el argumento de que la cooperación económica con los municipios "no se agota" con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios. La simple lectura del artículo 36.2.b) LBRL permite constatar que las diputaciones pueden acudir "a otras fórmulas y cauces para cumplir la función de cooperación económica". En coherencia con este planteamiento el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 2.3 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de

las obras y servicios a incluir en el mismo (conforme a la redacción dada por la Disposición adicional 23.º2 de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 1989), en la medida en que exigía canalizar toda la cooperación económica provincial por el Plan único autonómico: "Dicho instrumento vendría prácticamente a absorber tal función de cooperación económica en su integridad. De este modo, el precepto que nos ocupa lesiona la autonomía provincial (...) Difícilmente podría mantenerse que dicha competencia de cooperación económica (...) continúa siendo una competencia propia de las diputaciones" (FJ 13.º, STC 109/1998). En conclusión, el Tribunal Constitucional reconoce la constitucionalidad del sistema catalán de cooperación económica local a través del Plan único de obras y servicios de Cataluña, si bien manteniendo la posibilidad de que las diputaciones provinciales doten separadamente otros instrumentos de cooperación que sirvan a objetos distintos.

Especial relevancia tiene la STC 159/2011, sobre la relación entre la aportación estatal a los municipios y el PUOSC, que, si bien no se refiere directamente al papel de las diputaciones, arroja luz sobre el alcance del PUOSC y sirve para perfilar la posición de las diputaciones catalanas en la cooperación local. Los antecedentes de esta STC refieren el Real Decreto 665/1990, que regulaba determinadas subvenciones del Estado a los municipios con gestión directa por aquel, sin su integración en el PUOSC ni el libramiento de los respectivos fondos a la Generalitat. Este Real Decreto fue recurrido por la Generalitat ante el Tribunal Constitucional, pero fue retirado el recurso ante la sustitución de la norma impugnada por el Real Decreto 1328/1998, que preveía la integración en el PUOSC de toda la cooperación estatal a los municipios de Cataluña. Sin embargo el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, vuelve al criterio primitivo, y distingue tres modalidades de aportación:

1. Los planes provinciales de cooperación con las obras y servicios de competencia municipal, únicos encauzados a través del PUOSC de la Generalitat.
2. Las aportaciones estatales dirigidas a intervenciones comunitarias cofinanciadas.
3. Los proyectos singulares de desarrollo local y urbano, estos últimos gestionados directamente por el Ministerio de Administraciones Públicas.

La Generalitat planteó un conflicto positivo de competencia, resuelto en la STC 159/2011. En este recurso

la letrada del Gobierno de la Generalitat reclama, en suma, que cuando dicha cooperación estatal se refiera a obras y servicios de los entes locales de Cataluña, se realice a través de la Generalitat y, por tanto, que los fondos correspondientes le sean librados a esta última. Si bien reconoce que la asistencia de las diputaciones a los municipios debe dirigirse preferentemente al establecimiento y prestación de los servicios mínimos, pero se trata de un criterio de preferencia, no de exclusión (artículos 25 y 85 LBRL), por lo que la intervención de las diputaciones no se circunscribe a dichos servicios mínimos de prestación obligatoria, sino que puede extenderse a las demás obras y servicios municipales, como reconoció la STC 159/1990 (FJ 11). El abogado del Estado, por su parte, recuerda que, según la STC 109/1998, la competencia de las diputaciones provinciales de cooperación económica con sus correspondientes municipios no se agota en la aprobación anual del Plan de obras y servicios, sino que subsisten otras fórmulas de cooperación entre las diputaciones y los municipios. De no existir tal diferenciación, difícilmente podría sostenerse que las diputaciones catalanas mantienen su función institucional de cooperación económica con sus municipios. Por tanto, la competencia de la Generalitat se refiere específicamente a la cooperación económica dirigida a financiar las inversiones en obras y servicios municipales que el Estado destina a los planes provinciales de obras y servicios. La cuestión debatida es, en definitiva, la que señala el Tribunal Constitucional en el FJ 6 de la STC 159/2011: “Se trata de determinar si cualquier modalidad de cooperación financiera del Estado con los entes locales de Cataluña debe necesariamente incluirse en el Plan único de obras y servicios de Cataluña para alcanzar efectividad, como sostiene la representación procesal de la Generalitat, o solo debe encauzarse a través de él la financiación correspondiente que el Estado dirija a los planes provinciales, como sostiene el abogado del Estado”. Como respuesta a esta cuestión el Tribunal recuerda la doctrina sentada en la STC 109/1998, de un lado, sobre la legitimidad del PUOSC como sustitutivo

de los planes provinciales: ““(…) la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula sin perjuicio del art. 36.2 a) LBRL, no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan único tiene un carácter sustitutivo de los diversos Planes Provinciales’ (STC 109/1998, FJ 6)”. Si bien esta competencia sobre el PUOSC “ha quedado delimitada, según lo expuesto, como sustitución de los planes provinciales, sin otras consecuencias complementarias” (*ibidem*).

En este punto el Tribunal Constitucional, una vez admitida la convivencia del PUOSC con otros instrumentos de cooperación local, da unos criterios sobre la delimitación del ámbito material del PUOSC, de tal modo que se pueda saber qué actuaciones han de quedar incluidas en él y cuáles pueden canalizarse al margen del mismo. Estos criterios, como es evidente, son de la máxima importancia para el objeto de nuestro estudio, pues son los mismos que han de cumplir las diputaciones cuando deseen establecer ayudas a los ayuntamientos fuera de sus aportaciones al PUOSC.

El Tribunal parte de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (reconocida en el artículo 149.1.18 CE). Estas bases en cuanto a la cooperación local, se encuentran en los artículos 31 y 36 LBRL. En su texto se realizan varias remisiones entre ellas. El texto debidamente consolidado quedaría así: La Diputación aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (artículo 36.2.a) a los efectos de la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de los mismos (artículo 36.1.a) en la totalidad del territorio provincial (31.2.a) y la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (36.1.b).<sup>9</sup>

Por tanto ese es el ámbito material que corresponde al Plan provincial de obras y servicios. Los fondos a

9. STC 159/211, FJ 6: “Estos fondos estatales resultan cualitativamente predeterminados por la norma básica en la materia (art. 149.1.18 CE), esto es, por el art. 36.2 a) LBRL en su doble conexión con los arts. 36.1 a) y b) y 31.2 a) de la misma LBRL. Doble conexión que determina: positivamente, que la cooperación económica que el Estado preste a las diputaciones provinciales a través de los planes provinciales se encauce hacia la garantía de la ‘prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal’ y a la ‘asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios’; y, negativamente, que no sea exigible que cualquier fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada deba necesariamente integrarse en los planes provinciales de obras y servicios”.

él destinados, en Cataluña, deben ser librados y gestionados por la Generalitat, en virtud de la normativa propia que anteriormente se ha expuesto, confirmada por el Tribunal Constitucional. Y, se debe especificar ahora, se han de librar a la Generalitat tanto los fondos que tengan origen estatal como los aportados por las diputaciones catalanas. Por el contrario, señala el Tribunal Constitucional, cualquier otra “fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada” puede arbitrarse al margen del PUOSC. El Tribunal Constitucional concreta el criterio afirmando que las subvenciones que el Estado haya dirigido a los municipios de otras partes de España al margen del Plan provincial de obras y servicios, pueden en Cataluña quedar fuera del PUOSC.<sup>10</sup> Conclusión que no es muy útil en el examen de la actuación de las diputaciones catalanas, pues no cabe encontrar un término de comparación análogo (porque estas actúan enteramente dentro del territorio catalán).

¿Qué queda, por tanto, fuera del ámbito material del PUOSC? Si nos remitimos a la normativa básica (LBRL) encontramos lo siguiente:

- a) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (artículo 36.1 c).
- b) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito (artículo 36.1 d).
- c) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia (artículo 36.1 e).
- d) Otras atribuidas por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.

Cabe concluir que es muy estrecho el margen de actuación de las diputaciones catalanas fuera del PUOSC, y que resultará bastante problemático encontrar planes de cooperación local de los que pueda afirmarse

que se sitúan, inexorablemente, fuera del ámbito material del PUOSC.

En el caso de referencia, el resuelto por la STC 159/2011, el Tribunal desestima la pretensión de la Generalitat de inclusión de las ayudas debatidas (las aportaciones estatales dirigidas a intervenciones comunitarias cofinanciadas y los proyectos singulares de desarrollo local y urbano) en el PUOSC, y afirma que la cooperación económica del Estado con los entes locales prevista en los artículos 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, “no se integra en los planes provinciales de obras y servicios y, por tanto, no ha de hacerlo en el Plan único de obras y servicios de Cataluña” (FJ 6). Por el contrario, sí declara la titularidad de competencias de la Generalitat de Cataluña sobre algunos elementos concretos regulados por dicho Real Decreto, en aplicación de la doctrina sobre las subvenciones y el reparto de competencias, a los que se hará referencia más adelante.

Dada la doctrina constitucional mencionada, el papel de las diputaciones catalanas, para intervenir en las ayudas ofrecidas a los ayuntamientos, puede articularse por dos vías:

- a) A través de su participación en la elaboración del PUOSC, cuando se encuentren integradas en el mismo, cuya elaboración corresponde a la Generalitat.
- b) Tratando de modo directo con los ayuntamientos, independientemente de la Generalitat, cuando se trate de ayudas que puedan ser canalizadas al margen del PUOSC.

En conclusión, cualquier plan de las diputaciones catalanas en apoyo a los municipios, para que sea gestionado fuera del PUOSC y sin librar los fondos a la Generalitat, debería poder acogerse al título de “proyecto singular de desarrollo local y urbano”, o bien ser una actuación cofinanciadora de un plan de la Unión Europea. De esta manera podría gozar indudablemente del respaldo de la doctrina expresada por el Tribunal Constitucional en la STC 159/2011.

10. STC 159/2011, FJ 6: “se derivan dos conclusiones. De un lado, que la financiación que se canalice hacia el Plan único de obras y servicios de Cataluña ha de guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, pues, como venimos reiterando la singularidad competencial de Cataluña solo se cifra en que el Plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. Por tanto, el Plan único de obras y servicios de Cataluña no puede acoger, en términos cualitativos o cuantitativos, más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubieren pervivido. Y, de otro lado, que nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse a los planes provinciales de obras y servicios ni, por consecuencia, al Plan único de obras y servicios de Cataluña”.

## 6. Cauces de apoyo a los ayuntamientos por parte de las diputaciones

Una vez que se ha afirmado la posibilidad de que las diputaciones catalanas realicen cooperación económica y asistencia en favor de los municipios al margen del PUOSC, corresponde determinar qué cauce puede ser empleado para ello. En realidad, como se concluye de lo que se expondrá a continuación, el ordenamiento jurídico ofrece varios cauces diferentes, es decir, existe un abanico de instrumentos que pueden ser empleados por las diputaciones para realizar esta función. Seguidamente se enumeran y explican, sin perjuicio de que puedan ser encontrados otros al margen de los expresados. Eso sí, los aquí mencionados serán, por lo menos, los más relevantes.

Dentro de las varias formas de encauzar la cooperación económica y asistencia, se debe distinguir primeramente entre las figuras financieras y las figuras no financieras. Las primeras implican, como elemento esencial del instrumento empleado, la realización de un trasvase de dinero. Las segundas, con independencia de que exista un apoyo económico por lo menos implícito, se sustancian principalmente a través de figuras jurídicas cuyo objeto esencial no es la entrega de una cantidad de dinero. A unas y otras se dedican los epígrafes siguientes.

## 7. Ayudas financieras

Los términos más habituales para designar ayudas financieras son los de transferencias y subvenciones. Aunque ambas expresiones se usan en algunos ámbitos de modo indistinto, no son estrictamente sinónimas. En la exposición que sigue se explican por separado las figuras de transferencias y subvenciones. En todo caso hay un denominador común para ambas que consiste en la entrega de una cantidad de dinero sin contrapartida. En lo que interesa a este trabajo se tratará de entregas de una Administración a otra. En los casos en que más claramente se distingue entre unas y otras cabe señalar de antemano, como principal rasgo distintivo, que las transferencias consisten en entregas incondicionadas de dinero (financiación incondicionada), mientras que las subvenciones se entregan con una finalidad específica (financiación condicionada). Sin embargo, en algunos ámbitos no se separan totalmente los conceptos de transferencia

y subvención. Así, a veces se usa el término transferencia de modo muy general, comprendiendo tanto la financiación incondicionada como la financiación condicionada, y el término subvención se reserva para la financiación condicionada.

Cabe mencionar otras formas de apoyo financiero, aparte de las transferencias y subvenciones, aunque aquí no tiene especial utilidad su tratamiento. Así, los anticipos de tesorería, por ejemplo en los casos de delegación de recaudación de tributos. El ente delegado (puede ser un órgano de la Diputación) puede realizar anticipos, a cuenta de la liquidación final, al ente delegante (Ayuntamiento), lo cual supone una medida de apoyo financiero.

### 7.1. Transferencias

En las disciplinas económicas, en la contabilidad pública en particular, y en las normas que regulan el gasto público, se usa con mucha frecuencia el término transferencia para referirse a cualquier entrega de dinero que realiza una Administración a otro sujeto. El término subvención se usa en mucha menor medida, se refiere a la financiación condicionada y suele reservarse para las entregas a sujetos particulares.

Así, en la contabilidad pública, o también llamada contabilidad nacional, para designar las partidas presupuestarias se emplean los términos y códigos utilizados en el sistema de cuentas adoptado en la Unión Europea, denominado Sistema Europeo de Cuentas SEC-95. El Diario Oficial de las Comunidades núm. L 310/1, de 30 de noviembre, publicó el Reglamento (CE) núm. 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC-95). En el SEC-95 son transferencias las operaciones en dinero o en especie, sin contrapartida, y pueden ser corrientes y de capital. En el caso de las corrientes, aumentan la renta disponible de los residentes del país receptor, y en el caso de las de capital, incrementan la capacidad productiva del mismo. Las transferencias entre Administraciones Públicas comprenden las realizadas entre los diferentes subsectores de las Administraciones (Administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales y Administraciones de Seguridad Social), excepto los impuestos, las subvenciones y las ayudas a la inversión. Las subvenciones son los pagos corrientes sin contrapartida que las Administraciones Públicas o las

instituciones de la Unión Europea efectúan a los productores residentes, con el fin de influir en sus niveles de producción, en sus precios o en la remuneración de los factores de producción. No son transferencias los impuestos recaudados que se ceden de manera automática, total o parcialmente, a otro organismo de las Administraciones Públicas. Las transferencias no se corresponden con ninguna categoría específica de impuestos y no se hacen automáticamente, sino que para efectuarlas se utilizan principalmente determinados fondos (fondos de Administraciones provinciales y locales), de acuerdo con unas escalas de reparto establecidas por la Administración central.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, en los artículos 40 y 41, establece para los gastos y los ingresos, respectivamente, que en los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los de personal, los corrientes en bienes y servicios, los financieros y las transferencias corrientes. En los créditos para operaciones de capital se distinguirán las inversiones reales y las transferencias de capital. Con el término transferencia se designa, pues, un tipo de ingreso o de gasto de un ente público, sin perjuicio de que también se use este término para referirse a los trasvases de créditos presupuestarios de unos subsectores a otros dentro del mismo presupuesto de un ente público. La LGP no incluye las subvenciones como una partida de ingreso o gasto, ni se ocupa de su regulación, y realiza en este punto una remisión a la normativa específica, que es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

En las normas tributarias hay un uso más escaso de ambos términos. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, solo emplea el término transferencias al establecer la extinción de la deuda tributaria mediante deducciones sobre transferencias entre Administraciones, con un sentido también muy genérico de este término. El término subvención lo emplea en distintos artículos y lo reserva para designar entregas de dinero a sujetos particulares.

Una norma tributaria en la que hay, sin embargo, un uso más generoso del término transferencia, es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (LRHL). Las transferencias a favor de los entes locales se reconocen como medio de financiación de los municipios y se encuentran reguladas en los artículos 111 a 126 LRHL, que regulan en concreto las transferencias del Estado a los municipios. Señalan Esteban Cabrera y Sánchez Maldonado: "En la práctica, la participación en los ingresos del Estado constituye la principal fuente de financiación de los ayuntamientos (en general de las corporaciones locales) (...) La participación en los ingresos del Estado se enmarca en la modalidad de transferencias corrientes de carácter incondicional. Mediante la reforma de 2002 se inauguró un nuevo modelo de transferencias cuya entrada en vigor comenzó en 2004".<sup>11</sup>

Para completar la exposición de las transferencias se indican sus tipos más importantes, atendiendo a los principales criterios de clasificación: condicionamiento por parte del otorgante de la transferencia y modo de

11. Cfr. "Una propuesta de financiación municipal", *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 28, 2007, p. 32. Estos autores resumen el funcionamiento del sistema de transferencias estatales a los municipios de la siguiente manera (cfr. *idem*, p. 33):

"Las transferencias a los municipios menores de 75.000 habitantes se efectúan a partir de la distribución de un montante global fijado por el Estado en sus Presupuestos anuales. Esta cantidad se reparte en función de tres indicadores: población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria. De los tres, el parámetro de población posee una ponderación del 75 por 100, mientras que los otros dos tienen un peso similar, del 12,5 por 100 cada uno.

"De otro lado, la distribución de las transferencias del Estado en función de la población está sometida a una segunda ponderación. El legislador ha distinguido cuatro estratos diferentes en función de tramos de población. De esta manera que los municipios del tramo superior (más de 50.000 habitantes) participan en el sistema con un coeficiente de 1,4; mientras que los comprendidos en el tramo inferior (menos de 5.000 habitantes), lo hacen con un coeficiente de 1,0.

"(...) La participación de los municipios grandes es novedosa. El nuevo sistema consiste en la cesión de un porcentaje de los rendimientos de los impuestos del Estado. (...) De otro lado, distintos indicadores territorializan a nivel municipal la cantidad que le corresponde a cada Ayuntamiento de esta modalidad.

"A fin de evitar que algunos ayuntamientos se vean afectados de manera negativa por el nuevo sistema, se creó un Fondo Complementario de Financiación (FCF). Este Fondo se determina para cada municipio por la posible pérdida de subvenciones entre el anterior y el nuevo sistema. Los ayuntamientos afectados verían compensadas sus transferencias corrientes por el diferencial resultante. Así pues, el sistema está concebido para que los municipios reciban al menos el mismo importe que venían obteniendo con anterioridad a la reforma. Este Fondo para cada Ayuntamiento se ha determinado con la liquidación del año 2004."

cuantificación. Según el grado de libertad con que el Gobierno receptor puede disponer de los fondos hay transferencias incondicionadas (generales o no selectivas) y condicionadas (específicas o selectivas). Según su cuantificación pueden ser globales (una cantidad calculada a tanto alzado o una suma fija) o graduadas (normalmente un porcentaje determinado del gasto o inversión). Normalmente se establece también un límite máximo.

Se puede concluir que, en las normas presupuestarias y tributarias, el término transferencia es genérico y designa las entregas de dinero que realizan las Administraciones. Si se admite que entre las Administraciones puede haber subvenciones, presupuestariamente quedan incluidas dentro de las transferencias. Cuando emplean el término subvenciones, su uso queda restringido para designar las transferencias de dinero a particulares.

Dado que antes se ha señalado que el término subvención se usa para referirse a financiación condicionada, es conveniente explorar la legislación y la doctrina relativa a las subvenciones para conocer en qué medida resulta útil y aplicable a las ayudas financieras públicas y, en particular, a las prestadas por las diputaciones.

## 7.2. Subvenciones

En el análisis jurídico de las ayudas económicas que una Administración recibe de otra se plantea la cuestión de si, aparte de su inclusión presupuestaria en las partidas de transferencias, cabe calificar a algunas de ellas como subvenciones. Dicho de otro modo, si es posible reconocer la existencia de subvenciones entre Administraciones Públicas. Adelantamos nuestra conclusión afirmativa, por los argumentos que se expondrán a continuación.

Para resolver este dilema se han de tratar sucesivamente estos dos puntos: el concepto y el régimen jurídico de la subvención, y la contraposición que supone el condicionamiento que implica la subvención frente a la autonomía local.

### 7.2.1. Concepto y régimen jurídico de la subvención

Ciertamente es antigua la cuestión de la admisibilidad de las subvenciones entre Administraciones Públicas, interrogante que se ha de resolver a partir del concepto de subvención. En concreto se cuestiona la posibilidad de que una Administración Pública sea beneficiaria de la subvención otorgada por otra Administración. Como expone Sesma,<sup>12</sup> existe una opinión doctrinal bastante extendida de que los beneficiarios de subvenciones han de ser sujetos de Derecho privado, pero en realidad ninguna de las formulaciones de esta doctrina tiene base legal. Ya la Ley general presupuestaria (LGP) anterior a la actual mencionaba entre los posibles beneficiarios de subvenciones a las “personas o entidades públicas o privadas”; lo mismo se desprende de la vigente Ley general de subvenciones (LGS).

La LGS indica, en el artículo 2.2, que las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, salvo que resulten de una convocatoria pública.<sup>13</sup> Algunos autores, como Requero, concluyen que las ayudas financieras entre Administraciones para financiar globalmente su actividad no son subvenciones, por el hecho de quedar fuera del ámbito de aplicación de la LGS.<sup>14</sup> A pesar de que el artículo 2.1.d) LHL incluya expresamente a las subvenciones entre los recursos de las Haciendas locales, Requero afirma que se trata de instrumentos de financiación de las Administraciones territoriales, y aduce en su favor que, en el caso de la financiación autonómica, la LOFCA no menciona las subvenciones dentro de la enumeración de

12. SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, p. 463.

13. Artículo 2.2 LGS: “No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”.

14. Dice este autor: “(...) estamos más bien ante instrumentos de financiación de las Administraciones territoriales como es el caso del artículo 2.1.b) de la LHL (sic; pienso que quiere referirse al 2.1.c: participaciones en tributos), pese a emplearse expresamente el término ‘subvención’ (...)”. REQUERO, J. L., “Nota sobre la nueva Ley general de subvenciones”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 5, junio de 2004, p. 43.

los recursos de las comunidades autónomas. Es cierto que el artículo 157 CE, que enumera los recursos de las comunidades autónomas, no menciona las subvenciones, sino que, en el apartado 1.c), se refiere solo a transferencias y asignaciones: "Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado". Por su parte, el artículo 158 1. CE prevé transferencias del Estado a las comunidades autónomas en función de los servicios, y las califica de asignaciones: "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español". En desarrollo de este artículo, el artículo 15 LOFCA prevé el Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, dotado por el Estado. La LOFCA tampoco emplea el término subvención para designar a las transferencias recibidas por las comunidades autónomas del Estado: el artículo 4 LOFCA enumera los recursos de las comunidades autónomas y, en su apartado 2, reproduce casi literalmente la redacción del mencionado 157.1.c) CE, mencionando: "a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado", y "b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial", pero no se refiere a las subvenciones. Ahora bien, el hecho de que la CE o la LOFCA no mencionen un posible recurso de la Administración no constituye un obstáculo para su reconocimiento. Su omisión sería una razón de peso si se opinase que la enumeración de recursos de las comunidades autónomas del artículo 157 CE tiene carácter cerrado. Pero, a mi juicio, el silencio de la CE no puede interpretarse en sentido prohibitivo. Por un lado porque la Constitución no señala expresamente que las comunidades autónomas

no puedan tener otro tipo de recursos al margen de los enumerados en el artículo 157.1 CE. Es cierto que algún autor ha apreciado un sentido limitativo en este artículo, pero también cabe reconocer que si con el devenir histórico surge una categoría nueva que no había sido imaginada en el período constituyente, lo único que cabe deducir es que el silencio constitucional no implica su reconocimiento, pero tampoco su negación. De otra manera la interpretación obstativa estaría implicando una fosilización del ordenamiento jurídico, y supondría otorgar a la CE una función impeditiva de su evolución. Un ejemplo claro que se puede alegar a favor de este parecer son los fondos comunitarios, que las comunidades autónomas reciben de las instituciones de la Unión Europea, a lo que no cabe oponer un obstáculo constitucional a pesar de que el artículo 157.1 c) solo prevé transferencias del Estado. Lo mismo cabe afirmar, con Aparicio Pérez, del ingreso de los precios públicos por las comunidades autónomas.<sup>15</sup>

Además de todo lo anterior, si se atiende al tenor literal del artículo 2.2 LGS no cabe concluir que las ayudas financieras entre Administraciones no puedan ser subvenciones, sino simplemente que no quedan reguladas por esta Ley. Interpretación que se refuerza cuando en el mismo artículo 2, apartado 4, se dice expresamente de otros supuestos, que se enumeran, que "no tienen carácter de subvenciones". Si la LGS hubiese querido excluir a las ayudas financieras entre Administraciones del concepto de las subvenciones, tendría que haberlas mencionado dentro de este artículo 2.4. De todo ello cabe concluir que las ayudas prestadas por una Administración a otra pueden ser subvenciones, si bien no se sitúan en el ámbito objetivo de regulación de la LGS. Esta es la opinión actualmente mayoritaria en la doctrina (Castells,<sup>16</sup> Lozano Serrano,<sup>17</sup> Fernández Farreres),<sup>18</sup> y puede sintetizarse con las palabras de Sesma: "La práctica confirma, ade-

15. Aparicio Pérez sostiene esta misma postura: "De este artículo (157 CE) nosotros destacaríamos lo siguiente: En primer lugar, que se hace una enumeración abierta de las distintas fuentes de ingresos de las comunidades autónomas. Que esto es así se ha puesto de manifiesto con la incorporación como nueva fuente de ingresos de la categoría jurídica de los precios públicos. En efecto, a partir de la Ley orgánica 1/1989, de 13 de abril, entre los ingresos de las comunidades autónomas se citan los procedentes de los precios públicos". Cfr. APARICIO PÉREZ, A., "Financiación de las comunidades autónomas. Corresponsabilidad fiscal. Perspectivas futuras de financiación", *Revista Jurídica de Asturias* (RJA), núm. 19, 1995, p. 65.

16. Cfr. CASTELLS, A., FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los municipios: análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español*, La Paeria, Ayuntamiento de Lleida, 1986.

17. LOZANO SERRANO, C., *Las subvenciones del Estado a los municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

18. Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., "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, junio de 2004.



más, que tanto entre diferentes niveles administrativos como dentro del sector público en general, pueden existir subvenciones públicas, siempre y cuando, claro está, se concedan con una finalidad de fomento específica, reúnan los elementos identificativos de la figura y se concedan con carácter ocasional y no como medio ordinario de financiación del ente público".<sup>19</sup> Aunque también se señale que la mayor parte de las entregas de dinero entre Administraciones son transferencias y no subvenciones.

¿Cuándo un entrega de dinero entre Administraciones ha de calificarse de subvención? Cuando cumpla los requisitos señalados por la LGS al explicitar el concepto de subvención (artículo 2.1).<sup>20</sup> Es decir, cuando la entrega se realice sin contraprestación, esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo y tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social. Aquí es donde tiene sentido distinguir entre las dotaciones recibidas por un ente público como medio de financiación global y las recibidas para el logro de objetivos concretos. Las primeras, que son frecuentes en el ámbito de la financiación local,<sup>21</sup> no pueden entrar en el concepto de subvención por carecer de las finalidades concretas exigidas en el artículo 2.1 b) y c) LGS. Pero las segundas lo cumplen cabalmente.

Lo relevante de la inclusión de las ayudas financieras realizadas por una Administración con finalidad singular, recibidas por otros entes públicos, en el concepto de las subvenciones, es que quedan sometidas al

régimen jurídico de la LGS. En sus líneas básicas están la exigencia de destinar los fondos a la finalidad expresada y no a otra, la necesidad de un control para verificar que así se haya hecho y la posibilidad de su reintegro en caso de incumplimiento. La determinación del régimen jurídico de las subvenciones que las diputaciones otorguen a los ayuntamientos, al margen del PUOSC, está expuesta con claridad por Fernández Farreres:<sup>22</sup> por un lado expresa con claridad su carácter de subvenciones,<sup>23</sup> y por otro su régimen jurídico está formado por dos piezas fundamentales: la LGS como norma básica<sup>24</sup> y la correspondiente ordenanza que las establezca como norma específica.<sup>25</sup> No les alcanza lo previsto en la Disposición adicional 8.ª LGS, aplicable al PUOSC, por la cual la LGS es para este solo normativa supletoria.

### 7.2.2. Las subvenciones y el derecho a la autonomía

La ayuda financiera prestada por las diputaciones no es incondicionada, sino condicionada, pues se da con unas finalidades específicas. La financiación condicionada presenta ventajas e inconvenientes que se pueden sintetizar del siguiente modo:

- a) Permite a los entes receptores mantener la competencia sobre la materia, evitando innecesarias concentraciones de funciones.
- b) Evita que los entes receptores tengan que exigir y aumentar tributos propios cuya elevación se juzgue inconveniente.

19. SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones...*, *op. cit.*, p. 462 y 464.

20. Artículo 2.1 LGS:

"Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

"a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

"b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

"c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública".

21. Figura también muy utilizada en ordenamientos extranjeros. Como ejemplo puede consultarse el recurso financiero empleado en Francia a favor de los municipios denominado *dotation globale de fonctionnement*. Cfr. GIRAULT, C., *Les relations financières de l'État et des collectivités locales: mode d'emploi*, Berger-Levrault, París, 1993, p. 49 a 75.

22. Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, "La aplicabilidad...", *op. cit.*

23. "(...) las aportaciones dinerarias de las diputaciones provinciales a las inversiones de las entidades locales, como instrumentos de cooperación a los municipios, son calificables como subvenciones a los efectos de la Ley general de subvenciones (...)" Cfr. *ibidem*.

24. "Tales subvenciones no pueden desvincularse de las exigencias que con el carácter de normas básicas establece la Ley general de subvenciones (...)" Cfr. *ibidem*.

25. "(...) las diputaciones provinciales, mediante la correspondiente ordenanza general o específica, pueden establecer la normativa específica reguladora de esas subvenciones que, a favor de las inversiones locales, otorguen al margen de los planes provinciales". Cfr. *ibidem*.

- c) Permite que en las áreas menos desarrolladas se alcancen niveles de vida razonables, sin tener que oprimir fiscalmente a los particulares.
- d) Presenta como peligro una disminución de la autonomía de los entes receptores.
- e) También puede disminuir la responsabilidad de la autoridad receptora y ser causa de despilfarro (pero esto podría ocurrir con cualquier transferencia y con las condicionadas en menor medida, pues están sujetas a mayor control).

Más en concreto ha de plantearse el problema de la convivencia entre la actividad subvencionadora por parte de las diputaciones y la autonomía local de los municipios. Es decir, que las competencias de que goza un ente local en virtud de su autonomía no pueden ser invadidas por parte de otro ente público que le conceda subvenciones a través de los requisitos o condiciones asociadas a su otorgamiento. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional, sintetizada en la STC 13/1992 y también recopilada en la STC 128/1999, FJ 7 b), es la siguiente: "El poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 29/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autonómico (STC 13/1992, FJ 4)". En este punto las diputaciones, al convocar y otorgar subvenciones, han de respetar, por un lado, las competencias sobre régimen local, que en Cataluña están asumidas por la Generalitat, y por otro lado las competencias de los ayuntamientos subvencionados.

En cuanto al respeto a las competencias de la Generalitat, cabe recordar el caso resuelto por la STC 159/2011. La Generalitat alegaba que las subvenciones estatales en apoyo a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano debían remitirse a la Generalitat para que esta las gestionase, en aplicación de la mencionada doctrina del Tribunal Constitucional relativa a las subvenciones: dado que la Generalitat tiene la competencia exclusiva sobre régimen local,<sup>26</sup> esta competencia no puede ser invadida por el Estado a través de la actividad subvencional. El Tribunal Constitucional admite en este caso que los fondos han de ser repartidos entre las comunidades autónomas para que estas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado, porque los proyectos tienen una referencia territorial explícita de carácter intraautonómico. Pero subraya que en Cataluña no resulta obligado que se integren en el PUOSC.<sup>27</sup> Pues bien, en el caso de las subvenciones otorgadas por las diputaciones catalanas, aquellas que puedan quedar al margen del PUOSC (según los criterios vistos en páginas precedentes) tampoco han de ser libradas a la Generalitat, pues no es relevante el carácter intraautonómico, dado que se reparten en un territorio inferior, precisamente el coincidente con el ámbito territorial de la Diputación.

En nada se opone a esta conclusión el que la Generalitat tenga la competencia normativa en materia de régimen local, pues esto no quiere decir que pueda sustituir la actuación de los entes locales. El ejercicio de la competencia normativa no puede ser el canal por el que una Administración absorba el ejercicio de la competencia material de otra Administración, pues una cosa es la competencia para la regulación del servicio y otra cosa muy distinta es la prestación material del servicio. La confusión entre la regulación de una materia y su gestión, produciría una especie de bucle jurídico en virtud del cual la competencia de regulación de una

26. STC 159/2011, FJ 7: "En esta materia [régimen local] el Estado tiene atribuido el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva (art. 160 EAC 2006), competencia que, según hemos advertido, se enuncia con tal alcance 'de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)' (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 100)".

27. STC 159/2011, FJ 7: "En todo caso, importa dejar sentado que la remisión a la Generalitat de los fondos que le correspondan en absoluto puede suponer, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 6, la integración de dichos fondos en el Plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de este, sino que, por el contrario, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales y criterios establecidos en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, que regula las subvenciones estatales gestionadas por las comunidades autónomas y, en concreto, según su apartado 2".

materia que gestiona otra Administración supondría de hecho la privación de la gestión a esta Administración, y el vaciamiento de sus competencias ejecutivas. Así, por ejemplo, en virtud de su competencia sobre el régimen local, la Generalitat puede regular los mercados locales, pero ello no implica que tenga asumida directamente la gestión de los mercados municipales.

En cuanto al respeto de las competencias de los ayuntamientos subvencionados, es oportuno traer a colación la doctrina constitucional emitida en esta materia. Fue expresada, por ejemplo, con ocasión de la necesidad de ponderación entre la reserva de ley tributaria, establecida en el artículo 31.3 CE,<sup>28</sup> y la capacidad de los municipios de regular sus tributos en virtud de la autonomía local (que no podrá hacerse por ley, pues los ayuntamientos no tienen potestad de emanar leyes). La STC 19/1987 (FJ 4) relativiza la exigencia de la reserva de ley y armoniza ambos principios (reserva de ley y autonomía): “El sentido que hay que reconocer en la reserva introducida por el art. 31.1 de la Constitución no puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente –en el presente proceso– de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140). (...) Es claro, en suma, que, si bien respecto de los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución”. Se puede extraer como conclusión que las diputaciones pueden ejercer su competencia subvencionadora, con el establecimiento de requisitos y exigencias inherentes a ella, pero sin anular totalmente la capacidad de decisión de los ayuntamientos sobre las actividades subvencionadas que sean de su propia competencia.

## 8. Tutela financiera de los ayuntamientos

Llegados a este punto del trabajo cabe suscitar una última cuestión. Se trata de evaluar la posibilidad de ligar, al

disfrute de subvenciones por parte de los ayuntamientos, alguna carga o condición que les impongan las diputaciones al hilo del otorgamiento de las subvenciones. Es decir, tratando de ver con una perspectiva amplia la situación financiera de los municipios, sí cabe la posibilidad de que la Diputación les ofrezca una subvención, que les permita salir de una situación de necesidad financiera, pero imponiéndoles, como requisito para la concesión, alguna condición encaminada a que esta situación mejore en el futuro: ya sea de reducción del gasto futuro o de la deuda asumida o del déficit presupuestario, ya sea de la adopción de decisiones para el incremento de los ingresos. En concreto cabe preguntarse si las diputaciones pueden imponer este tipo de condiciones.

No cabe duda de que el establecimiento de condiciones como las mencionadas se enmarca en la existencia de unas funciones de tutela o control por parte de una Administración sobre otra. La tutela administrativa puede definirse, siguiendo a Arias Abellán, como el “conjunto de potestades en virtud de las cuales un ente público puede y debe constatar la adecuación de la actividad de otro ente público a unas reglas determinadas”.<sup>29</sup> Puede hablarse de tutela financiera si el control versa sobre el ejercicio de la actividad financiera. A la existencia de una tutela financiera sobre los ayuntamientos parece contraponerse el derecho a la autonomía que les garantiza el artículo 137 CE. No obstante, el Tribunal Constitucional ha señalado que la autonomía es un poder limitado y que cabe ejercer sobre el ente autónomo funciones de control o tutela, pero “los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”.<sup>30</sup> Por tanto, se ha de afirmar la competencia de la Administración que ejerce la tutela sobre el interés salvaguardado con su ejercicio. Después se concretará el órgano y el procedimiento para la práctica de la tutela.

De modo general, en el ámbito de Cataluña, el artículo 218.5 EAC establece la titularidad de la tutela financiera sobre los entes locales a favor de la Generalitat: “Corresponde a la Generalitat el ejercicio de la tu-

28. “Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público mediante ley”.

29. Cfr. ARIAS ABELLÁN, M. D., “La tutela financiera de los entes locales”, en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons – Diputación de Barcelona, 1993, p. 78.

30. Cfr. STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.º.

tela financiera sobre los Gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución". Los aspectos concretos que pueden ser objeto de tutela financiera se refieren al ingreso y al gasto público, con mayor incidencia sobre el segundo. Se pueden citar algunos supuestos como ejemplos más relevantes sobre esta materia en el ámbito municipal. Así, la autonomía financiera implica autonomía en el gasto, pero la decisión de gasto (adoptada mediante la correspondiente aprobación del presupuesto local) y la emisión de deuda pública están limitadas por las normas que regulan la estabilidad presupuestaria: el artículo 135 CE y el Real Decreto Legislativo 2/2007, texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Como medida concreta de ejecución de esta tutela se prevé la aprobación del Plan económico-financiero de reequilibrio en caso de que el ente local incurra en déficit excesivo. El Ayuntamiento ha de elaborar y presentar este Plan al órgano autonómico que ejerza la tutela financiera, según lo previsto en el artículo 22 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Otro punto en que se manifiesta la tutela financiera es en la fiscalización y control de las cuentas. En el caso de los entes locales, estos han de someter sus cuentas al Tribunal de Cuentas, como "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público" (artículo 136.1 CE). En virtud de la competencia asumida por la Generalitat, los entes locales han de someter sus cuentas también a la Sindicatura de Cuentas, según señala el artículo 80 del EAC: "La Sindicatura de Cuentas es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña".

En todo caso, la conclusión relevante que se puede extraer de los preceptos y las doctrinas examinadas es que las diputaciones no tienen competencias atribuidas de ejercicio de tutela financiera sobre los entes locales, sino que, en el caso de Cataluña, la ejerce la Generalitat. Por lo tanto no hay un título jurídico al que se pueda acoger la Diputación para la imposición de condiciones financieras a los ayuntamientos, por las subvenciones concedidas, salvo los que tengan directamente que ver con la actividad subvencionada o con la aplicación de los fondos.

## 9. Esbozo de plan de acción: medida de la necesidad financiera

En la parte final de este trabajo puede ensayarse un plan de acción de las diputaciones que deseen acudir en ayuda de los municipios que, en el contexto de la actual crisis económica, sufran dificultades que pongan en peligro su subsistencia. Conviene recordar que, junto a la concesión de ayudas financieras, pueden las diputaciones eventualmente otorgar ayudas no financieras, como así lo hacen de hecho. Este trabajo, que ha abordado el problema desde una perspectiva financiera, no ha desarrollado el tratamiento de este tipo de ayudas, pero cabe mencionar la posibilidad de emplear otras figuras, como la delegación de servicios por parte de un Ayuntamiento a favor de la Diputación o la encomienda de gestión. También se pueden explorar otras vías como la asunción de empleados municipales por parte de la Diputación. Incluso será oportuno, en la puesta en práctica de las ayudas, aplicar conjuntamente las financieras con las no financieras.

Por un lado, las diputaciones catalanas pueden conceder ayudas financieras a los ayuntamientos a través del PUOSC y ejercer su capacidad de decisión con ocasión de su participación en la elaboración del mismo.

En caso de que una Diputación catalana desee canalizar ayudas en primera persona, sin realizar su asignación a través del PUOSC, se ha visto la conveniencia de que se articulen bajo el título de proyectos singulares de desarrollo local. Ahora bien, si la necesidad del Ayuntamiento consiste en la falta de medios económicos para el pago de gastos corrientes, como los suministros (agua, electricidad, teléfono, material de oficina) o las nóminas de los empleados públicos, la Diputación también puede llegar a subvenir estas necesidades a través de los proyectos singulares de desarrollo local.

No se abordan en este trabajo otras medidas de apoyo financiero que son viables, pero pueden tener mayores dificultades de implantación, como la concesión de garantías o la cesión de deudas de los ayuntamientos a las diputaciones.

### 9.1. Planes singulares de desarrollo local

La actuación posible consistiría en identificar qué servicios, de los que ya realizan los ayuntamientos, pueden ser calificados de actividades de desarrollo local.

A través de la subvención de estas actividades la carga financiera se traslada a la Diputación e, incluso, se liberan recursos para que el Ayuntamiento atienda a otras necesidades igualmente básicas. La Diputación puede entonces realizar una convocatoria para subvencionarlas, incluyendo la financiación de gastos corrientes como los antes citados: nóminas de los empleados que ejerzan sus funciones en dichas actividades, o los gastos de mantenimiento y suministros de los inmuebles dedicados a las mismas.

Para determinar qué actuaciones pueden acogerse a este título de planes singulares de desarrollo local, puede consultarse la iniciativa comunitaria, dentro de los fondos estructurales de la Unión Europea, relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN II), que contiene una lista, de carácter ilustrativo y no exhaustivo, de las medidas que pueden subvencionarse en este contexto.<sup>31</sup>

---

31. *Cfr.* Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, DOCE C 141/8, de 19.5.2000. En el Anexo 1 incluye la lista que se reproduce a continuación:

1. Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente
  - Recuperación de solares abandonados y terrenos contaminados.
  - Rehabilitación de espacios públicos, incluidas las zonas verdes.
  - Renovación de edificios para acoger actividades económicas y sociales de modo sostenible y ecológicamente compatible.
  - Conservación y valorización del patrimonio histórico y cultural.
  - Aumento de la seguridad y prevención de la criminalidad; participación de los vecinos en la vigilancia urbana; mejora del alumbrado público; vigilancia mediante circuito cerrado de televisión. No podrán beneficiarse de ayuda las zonas de acceso exclusivo.
  - Formación de personal.
2. Empresariado y pactos en favor del empleo
  - Apoyo a la actividad empresarial, al comercio, las cooperativas, mutuas y servicios para pequeñas y medianas empresas (PYME); creación de centros de negocios y de mecanismos para la transferencia de tecnologías.
  - Colaboraciones entre el sector público y el sector privado, en particular para gestionar los programas de desarrollo económico integrado y fomentar la conciencia ecológica en la actividad empresarial.
  - Creación de una mancomunidad de gestión y consultores de mercadotecnia; asesoramiento personalizado a empresarios; asesoramiento a personas que empiezan un negocio.
  - Formación en nuevas tecnologías, por ejemplo, producción informatizada para tecnologías comerciales o respetuosas con el medio ambiente.
  - Apoyo a proyectos generadores de puestos de trabajo a nivel local.
  - Instauración de servicios culturales, de ocio o deportivos que contribuyan a la creación de empleos estables y a la cohesión social.
  - Conservación y difusión de la cultura.
  - Instauración de servicios de guardería.
  - Instauración de servicios de asistencia sanitaria alternativa y otros servicios, en particular para ancianos y niños.
  - Asesoramiento sobre seguridad y protección contra la delincuencia.
3. Integración de marginados y acceso a los servicios básicos
  - Asesoramiento, planes de formación y formación lingüística personalizados, orientados particularmente a las necesidades específicas de las minorías.
  - Unidades móviles de asesoramiento sobre empleo y formación.
  - Planes de experiencia laboral sobre proyectos locales de rehabilitación.
  - Mejora de los servicios sanitarios; centros de rehabilitación de drogadictos.
  - Inversiones en servicios educativos y sanitarios (incluidos los centros de rehabilitación de drogadictos) a una escala adecuada para el desarrollo y el empleo locales.
  - Fomento de planes de educación y formación integrada y personalizada para la reinserción de colectivos desfavorecidos y marginados.
  - Enlace del transporte público con los puntos de concentración laboral y educativa dentro y fuera de la zona.
4. Integración de transporte público y comunicaciones
  - Reorganización de los sistemas de transporte, incluyendo la introducción del cobro por el uso de las vías urbanas, creación de zonas sin tráfico rodado, sistemas de control de tráfico inteligente y aparcamientos disuasorios.
  - Introducción de un transporte público integrado.
  - Mejora de la seguridad del transporte público.
  - Servicios de información, reservas y pagos por ordenador para viajeros.
  - Vehículos de transporte público de bajo consumo energético.
  - Caminos y paseos en zonas verdes seguros y atractivos para peatones y ciclistas.
  - Formación de personal.

## 9.2. Índice de necesidad financiera

Para determinar qué ayuntamientos pueden recibir financiación por esta vía, y en qué cuantía, se propone la utilización de un índice de necesidad financiera. Este índice de necesidad puede ser construido en función de diferentes parámetros, pero se propone utilizar aquellos que revelen una alteración significativa e inopinada sea de los ingresos o sea de los gastos. Como principales se enuncian los siguientes:

- a) Porcentaje de descenso de ingresos globales en el ejercicio presente con respecto a ejercicios anteriores.
- b) Porcentaje de descenso de recaudación per cápita (será similar al anterior pero tiene en cuenta las variaciones de población).
- c) Cifra absoluta mínima de recaudación per cápita, que actúe como umbral por debajo del cual habría derecho a subvención.
- d) Evolución del porcentaje del déficit presupuestario o de la cifra de déficit presupuestario per cápita en varios ejercicios.
- e) Evolución de alguna partida significativa del gasto no suuario, como elevación de los intereses de la deuda municipal.

Así, en la convocatoria de la subvención se pueden indicar cifras que constituyan el umbral para recibir la ayuda. Los municipios que arrojen datos inferiores a los establecidos pueden solicitar la ayuda y el montante total de la subvención se repartiría entre los ayuntamientos en función de este índice.

## Conclusiones

1. El grave problema financiero que padecen actualmente los ayuntamientos puede dar lugar a la cesación de pagos y amenaza la subsistencia misma de las corporaciones. La solución podría inspirarse en las medidas adoptadas en el ámbito comunitario ante la crisis financiera y de deuda pública de algunos Estados. Pero la finalidad de la intervención de la UE es la estabilidad económica para proteger la moneda única; radicalmente diferente de la finalidad de las diputaciones, que es la de servir de soporte a los ayuntamientos. Además el Consejo de la UE tiene una amplísima legitimación en cuanto a las medidas concretas que puede imponer a cada Estado, que contrasta con el limitado campo de actuación de las diputaciones.

- 
5. Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos
    - Fomento de la reducción de residuos, reciclado total, recogida y tratamiento selectivos.
    - Control de la calidad del aire y reducción de la contaminación acústica (planes de acción local).
    - Acciones para reducir el consumo de agua y fomentar el aprovechamiento del agua de lluvia y una gestión más eficaz de los recursos hídricos.
    - Fomento de la eficiencia energética y de la reducción del consumo.
    - Fomento de las fuentes de energía renovables.
    - Formación en gestión y protección medioambiental.
  6. Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información
    - Formación y equipamiento para apoyar el teletrabajo y la utilización de Internet y otras aplicaciones telemáticas.
    - Fomento del acceso y uso efectivo de los servicios telemáticos destinados a los ciudadanos.
    - Sistemas de información para la gestión de los recursos humanos y las oportunidades de empleo.
    - Apoyo al uso de las tecnologías de la información y comunicación con fines de formación, empleabilidad, educación y cultura.
    - Desarrollo de servicios de interés público, sobre todo en los ámbitos de la educación y formación, asistencia sanitaria, información sobre medio ambiente y apoyo a las PYME, en particular para el comercio electrónico y los servicios de proximidad.
    - Apoyo a las autoridades locales para la transferencia de conocimientos específicos y tecnológicos adquiridos con las experiencias realizadas en las ciudades de la Comunidad Europea.
  7. Mejoras en el gobierno urbano
    - Estudios y peritajes sobre la reorganización y mejora de los servicios públicos.
    - Fomento de las estructuras de gestión urbana nuevas y modernas; formación de personal.
    - Introducción de indicadores sobre la sostenibilidad local, seguimiento de sus aplicaciones y posibles mejoras.
    - Campañas de información (también con vistas a reducir la estigmatización), medidas para mejorar el acceso a la información, también en materia de medio ambiente, y participación de los ciudadanos en los procesos de decisión.
    - Intercambios de experiencias y buenas prácticas, así como desarrollo de la base de datos comunitaria sobre buenas prácticas en la gestión y sostenibilidad de las ciudades.

2. Para la cooperación con los ayuntamientos, las diputaciones pueden emplear el Plan provincial de obras y servicios y otros instrumentos, como planes de subvenciones y otras fórmulas de asistencia y cooperación. En Cataluña la Generalitat aprueba un Plan único de obras y servicios para su territorio, elaborado con la participación de las diputaciones.
3. El Estado y las comunidades autónomas pueden limitar el ámbito de poder de los entes locales, pero la actuación cooperadora de las diputaciones hacia los municipios y la existencia de una verdadera capacidad decisoria propia del ente local son mínimos indispensables de la autonomía de las diputaciones provinciales.
4. El Tribunal Constitucional reconoce la constitucionalidad del sistema catalán a través del Plan único de obras y servicios (PUOSC), si bien manteniendo la posibilidad de que las diputaciones provinciales doten separadamente otros instrumentos de cooperación que sirvan a objetos distintos.
5. El ámbito material del PUOSC viene dado por las normas básicas (LBRL) que regulan el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (artículo 36.2 a) a los efectos de la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada (artículo 36.1 a) en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (31.2 a) y la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
6. Los fondos destinados al PUOSC, tanto los que tengan origen estatal como los aportados por las diputaciones catalanas, deben ser librados y gestionados por la Generalitat.
7. Otros medios de financiación a los entes locales, con finalidades diferentes a las señaladas en la conclusión 5, pueden otorgarse al margen del PUOSC.
8. La ayuda financiera de las diputaciones catalanas a los ayuntamientos puede realizarse por dos vías:
  - a) Cuando se encuentren integradas en el PUOSC, a través de su participación en la elaboración del mismo, que corresponde a la Generalitat.
  - b) De modo directo, e independiente de la Generalitat, cuando se trate de ayudas que puedan ser canalizadas al margen del PUOSC.
9. Cualquier Plan de las diputaciones catalanas en apoyo a los municipios, para que sea gestionado fuera del PUOSC y sin librar los fondos a la Generalitat, debería poder acogerse al título de "proyecto singular de desarrollo local y urbano", o bien ser una actuación cofinanciadora de un Plan de la Unión Europea. De esta manera podría gozar del respaldo expresado por el Tribunal Constitucional en la STC 159/2011.
10. En las normas que regulan el gasto público, el término transferencia se usa para referirse a cualquier entrega de dinero que realiza una Administración a otro sujeto. Las dotaciones que un ente público recibe de otro cumplen el concepto de subvención definido en la LGS, y quedan sometidas a su régimen jurídico, si reúnen los siguientes requisitos: que la entrega se realice sin contraprestación, esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo y tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social.
11. Las diputaciones pueden ejercer su competencia subvencionadora sin anular totalmente la capacidad de decisión de los ayuntamientos sobre las actividades subvencionadas que sean de su propia competencia.
12. Por la carencia de competencias de tutela financiera de las diputaciones sobre los ayuntamientos, no hay un título jurídico al que se pueda acoger la Diputación para la imposición de condiciones financieras a los ayuntamientos, por las subvenciones concedidas, salvo los que tengan directamente que ver con la actividad subvencionada o con la aplicación de los fondos.
13. Al margen de las ayudas que canalice a través del PUOSC, la Diputación puede llegar a subvenir, a través de los proyectos singulares de desarrollo local, la falta de medios económicos de ayuntamientos para el pago de gastos corrientes: suministros (agua, electricidad, teléfono, material de oficina) o nóminas de los empleados públicos.
14. El proyecto singular de desarrollo local consistiría en identificar qué servicios, de los que ya realizan los ayuntamientos, pueden ser ca-

lificados de actividades de desarrollo local. La Diputación realizaría una convocatoria para subvencionarlos.

15. Para determinar el derecho a la subvención y su cuantía se propone la utilización de un índice de necesidad financiera, elaborado a partir de la consideración de datos de ingreso o gasto de los ayuntamientos.

## Bibliografía

- APARICIO PÉREZ, A., "Financiación de las comunidades autónomas. Corresponsabilidad fiscal. Perspectivas futuras de financiación", *Revista Jurídica de Asturias* (RJA), núm. 19, 1995.
- ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales", en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons – Diputación de Barcelona, 1993.
- CASTELLS, A., FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los municipios: análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español*, La Paeria, Ayuntamiento de Lleida, 1986.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., "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, junio de 2004.
- GIRAULT, C., *Les relations financières de l'État et les collectivités locales: mode d'emploi*, Berger-Levrault, París, 1993.
- LOZANO SERRANO, C., *Las subvenciones del Estado a los municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- REQUERO, J. L., "Nota sobre la nueva Ley general de subvenciones", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5, junio de 2004, p. 34 a 49.
- SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998. ■