

¿Conceden subvenciones las universidades públicas andaluzas? La naturaleza jurídica de las ayudas universitarias

Do Andalusian public universities award subsidies? On the legal nature of the university aids

M.^a Concepción Castiñeira Madrid

Universidad de Córdoba

<https://orcid.org/00009-0003-7155-0683>

RESUMEN: Con el fin de promover las actividades y proyectos vinculados al ejercicio de sus funciones, las universidades públicas andaluzas ofertan, a través de numerosas convocatorias públicas, becas, ayudas, premios e incentivos, siendo considerados por la propia institución que las oferta como «subvenciones» en la mayoría de los casos. Un análisis detenido de dichas convocatorias revela que en muchas de ellas falta alguno de los requisitos exigidos en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En este trabajo se revisan las bases reguladoras y las convocatorias de ayudas, de diversa temática y finalidad, publicadas por las universidades públicas andaluzas, examinándolas a la luz del concepto de subvención de esta Ley, con el fin de determinar si les resulta aplicable el régimen jurídico establecido por ella y por su Reglamento de desarrollo.

ABSTRACT: In order to promote activities and projects related to their functions, Andalusian public universities offer, through numerous public calls, scholarships, grants, awards, and incentives, which the granting institutions often classify as "subsidies". However, a detailed analysis of these calls reveals that many of them lack one or more of the requirements included in Article 2 of the Spanish General Law of Subsidies 38/2003, of November 17. In this paper we will review the regulations and calls for grants adopted by Andalusian public universities for different purposes, considering the concept of subsidy as defined by the aforementioned law, to determine whether the legal regime established by it and its bylaw applies to them.

PALABRAS CLAVE: subvenciones, universidades públicas, disposición dineraria, desplazamiento patrimonial, contraprestación.

Recibido: 05-05-2025

Aceptado: 22-05-2025

KEY WORDS: subsidies, public universities, monetary provision, patrimonial transfer, recompense.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA HETEROGENEIDAD DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS POR LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. II. TODA SUBVENCIÓN DEBE CONSISTIR EN UNA DISPOSICIÓN DINERARIA. **1. Ayudas en las que no se producen entregas dinerarias. 2. Ayudas que no se realizan a fondo perdido.** III. LA SUBVENCIÓN DEBE CONCEDERLA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. LA SUBVENCIÓN DEBE CONCEDERSE A FAVOR DE PERSONAS PÚBLICAS O PRIVADAS. **1. Ayudas en las que no se produce un desplazamiento patrimonial. 2. El caso particular de los premios.** V. LA ENTREGA DINERARIA DEBE REALIZARSE SIN CONTRAPRESTACIÓN DIRECTA DE LOS BENEFICIARIOS. VI. LA ENTREGA DINERARIA DEBE ESTAR SUJETA A LA REALIZACIÓN DE UNA ACTIVIDAD O LA CONCURRENCIA DE UNA SITUACIÓN. **1. La distinción entre subvención en sentido estricto y prima. 2. La definición del objetivo y la distinción entre subvenciones de actividad y subvenciones de resultado. 3. Las consecuencias del incumplimiento de la actividad a la que se encuentran afectos los fondos.** VII. LA ENTREGA DINERARIA DEBE SATISFACER UN INTERÉS GENERAL. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN: LA HETEROGENEIDAD DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS POR LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Las instituciones públicas que conforman el sistema universitario español prestan y garantizan el servicio público de la educación superior universitaria mediante la docencia, la investigación y la transferencia del conocimiento, realizando las funciones que les resultan propias de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, LOSU). Para apoyar el servicio público al que están dirigidas, las universidades públicas realizan necesariamente actividades de índole muy diversa, como la contratación de personal, la compra de bienes y servicios o la gestión de su presupuesto, desplegando, además, lo que parece ser una intensísima actividad subvencional¹.

¹ El recurso a este tipo de actividad estaría en línea con lo que señala la exposición de motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS): «Una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero, a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas».

En efecto, con el fin de promover la realización de actividades y proyectos vinculados a la educación superior, las universidades públicas españolas ofertan becas, ayudas, premios e incentivos a través de numerosas convocatorias públicas. Estas actuaciones favorables para particulares, entidades, e incluso unidades o personal de las propias universidades, se encuadran en lo que doctrinalmente se entiende como técnicas propias de la actividad administrativa de fomento, dentro de las cuales destaca de manera principal la subvención².

Resulta lógico pensar que todas estas becas, ayudas, premios e incentivos se ajustan al concepto de subvención contenido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), tal y como las universidades suelen hacer. Sin embargo, un análisis más detenido revela que en muchas de estas medidas falta alguno de los requisitos exigidos en dicho artículo, surgiendo entonces razonables dudas sobre si todo lo que se presenta como subvenciones en las convocatorias publicadas por las universidades públicas lo son realmente.

Por ejemplo, ¿son subvenciones las ayudas para asistencia a congresos, que con frecuencia conceden las universidades a su personal docente e investigador, o se trata de la financiación normal de su actividad laboral? ¿Y las ayudas de acción social de las que resultan beneficiarios los empleados públicos universitarios? ¿Qué carácter tienen los variadísimos premios que conceden las universidades? ¿Pueden conceder subvenciones los órganos y unidades en que se organizan las universidades, como facultades, departamentos y cátedras, aun sin tener personalidad jurídica? ¿Y los entes instrumentales de derecho privado de las universidades, como sus sociedades mercantiles o sus fundaciones universitarias? ¿Constituyen subvenciones los incentivos que se conceden, por parte de las propias universidades, a sus grupos de investigación, departamentos o grupos docentes, todos ellos con carácter de órgano o incluso de unidad administrativa? ¿Y las que se conceden a agrupaciones de estudiantes y

² Sobre el uso de la subvención como técnica de fomento, LACRUZ MANTECÓN, J. (2005: 43), afirma: «el concepto de subvención se ha intentado engarzar dentro de la denominada potestad de fomento, lo que supone una indicación de ser este instituto un instrumento jurídico al servicio de la acción administrativa que se desarrolla sobre las concretas materias o esferas de la realidad. Supone entonces la subvención una técnica de actuación, y no una materia concreta, un instrumento al servicio de la Administración para alcanzar sus fines, no un fin en sí mismo». La STSJ de Madrid 54/2024, de 25 de enero de 2024 (ponente: GARCÍA RUIZ), relativa a la denegación de ayudas del programa de consolidación del trabajo autónomo por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, sitúa también a la subvención en el campo de la actividad administrativa de fomento como una «técnica administrativa de intervención en la esfera de los particulares, tendente a lograr el estímulo de determinados comportamientos o actividades de aquéllos (o de otras Administraciones Públicas), considerados de interés general, y que integra dentro de sí, como elementos esenciales, el de tipo material, patrimonial (la subvención es una atribución de carácter económico), los de carácter personal (que definen la personalidad jurídica del otorgante de la subvención y del beneficiario) y el elemento finalista (relativo a la afectación de la subvención al fin para el que se concede)».

otras entidades de base asociativa sin personalidad jurídica? Y, por no extender más esta lista de preguntas, ¿en qué ámbito y con qué finalidad pueden (o, más bien, deben) conceder subvenciones las universidades?

Este artículo trata de responder a algunas de las preguntas que surgen de la revisión de las bases reguladoras y las convocatorias de ayudas, de diversa temática y finalidad, publicadas por las universidades andaluzas en sus respectivos boletines oficiales y páginas web, examinándolas a la luz del concepto de subvención que nos ofrece la LGS, tal y como ha sido interpretado por la doctrina y la jurisprudencia³. Con ello se pretende determinar si debe aplicarse a tales ayudas el régimen jurídico establecido por dicha Ley y sus disposiciones de desarrollo. Y ello porque la aplicación de este régimen jurídico determinará, en la práctica, que los órganos encargados de la tramitación de las convocatorias de subvenciones en las universidades públicas estén obligados a aplicar la normativa sobre establecimiento y creación de subvenciones, procedimiento de concesión, gestión y justificación o procedimiento de reintegro y sancionador, entre otras muchas.

En definitiva, nuestro objetivo es determinar si, con independencia de la denominación que reciban estas ayudas⁴, se encuentran dentro del ámbito objetivo de la LGS.

II. TODA SUBVENCIÓN DEBE CONSISTIR EN UNA DISPOSICIÓN DINERARIA

El primer elemento definitorio de la subvención que aparece en el artículo 2.1 LGS es que esta consiste en una «disposición dineraria» realizada por una Admi-

³ Para realizar este trabajo se han analizado 75 textos de convocatorias y bases reguladoras de las nueve universidades públicas andaluzas, si bien prestando especial atención a las publicadas por la universidad a la que pertenece la autora. La revisión de convocatorias abarca el periodo 2021-2025 y se ha llevado a cabo utilizando la información existente en las páginas web institucionales de las universidades andaluzas, en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (<https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias>), y en los diarios oficiales de la Universidad de Almería (BOUAL), la Universidad de Cádiz (BOUCA), la Universidad de Córdoba (BOUCO), la Universidad de Granada (BOUGR), la Universidad de Huelva (BOUH), la Universidad de Jaén (BOUJA), la Universidad de Málaga (BOUMA), la Universidad Pablo de Olavide (BUPO), la Universidad de Sevilla (BOUS) y la Universidad Internacional de Andalucía (BOUNIA).

⁴ O, atendiendo al tenor literal del artículo 2.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, RGS), «cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que se deriva dicha disposición». El régimen jurídico que establecen la LGS y el RGS no será, pues, aplicable a algunas ayudas económicas que, aun siendo calificadas como subvenciones, no cumplen con los requisitos necesarios para serlo. Pero, como afirma FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2006:32), y sucede con cierta frecuencia en el ámbito universitario, «[c]uestión distinta es que el otorgamiento de esas otras ayudas [por parte de las Universidades públicas] se pueda ajustar a similares reglas o (...) a los principios generales que informan el régimen jurídico de las subvenciones».

nistración pública a favor de personas públicas o privadas. Disponer de algo supone, siguiendo la definición de la RAE, tenerlo o utilizarlo como propio, colocarlo o determinar su situación conveniente. Así, cuando la Administración establece y concede subvenciones, realiza, en definitiva, una disposición dineraria, al utilizar parte de su presupuesto y determinar a qué fines, actividades o proyectos deben aplicarse los fondos utilizados.

La entrega de una suma de dinero es, por tanto, consustancial al actual concepto legal de subvención, e históricamente ha sido considerado por la doctrina como el «rasgo identificativo más evidente de la subvención»⁵. Como afirma de manera taxativa FERNÁNDEZ FARRERES, «si no hay entrega de una suma de dinero, no hay subvención»⁶ y, en consecuencia, la LGS no sería de aplicación. La única excepción, en principio, vendría determinada por las ayudas en especie a las que se refiere el párrafo 2 de la disposición adicional 5ª LGS, con respecto a entregas de bienes, derechos y servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero. En estos casos, no es que las ayudas en especie se consideren subvención, sino que, de manera excepcional, se les aplicará la LGS y no la legislación patrimonial, que es la que, con carácter general, se les debe aplicar⁷.

Es importante destacar la indiscutible claridad de la LGS en este punto, exigiendo que haya una entrega dineraria, porque no siempre las supuestas subvenciones que otorgan las universidades a particulares o entidades derivan en el desembolso de una suma de dinero, de una cantidad monetaria cierta que sale del patrimonio de aquellas para ingresar en un patrimonio distinto. En algunas ocasiones las universidades conceden otro tipo de ventajas muy similares, como bonificaciones o exenciones de precios públicos, o entregan bienes o servicios, sea en forma de bonos o por

⁵ BUENO ARMIJO, A. (2011:50). En este sentido, VILLAR PALASÍ, J. L., en su histórico y fundamental trabajo «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político» (1954: 63-64), consideró que «la primera nota definitoria de la subvención consiste en determinar que la subvención versa sobre una suma de dinero público», dado que con ello podría diferenciarse de «otras técnicas de fomento y de precios políticos, exenciones, preferencias de suministros, prestaciones *in natura* de la Administración a los particulares».

⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 30).

⁷ En virtud de la disposición adicional 5ª LGS y su desarrollo en el artículo 3 RGS, puede calificarse de subvención, por ejemplo, la compra de equipos informáticos con la finalidad de entregarlos a un grupo de estudiantes, como sucede en el caso de las Ayudas para favorecer la incorporación y promoción académica del alumnado del Barrio de las Palmeras en la Universidad de Córdoba (convocatoria publicada en BOUCO núm. 2022/00797 de 27/07/2022), donde además de la ayuda principal consistente en una dotación económica mensual, se prevé la entrega de un ordenador al estudiantado beneficiario «para facilitar el seguimiento digital de sus enseñanzas».

provisión directa⁸, caso este último que nos conduce de nuevo a las ayudas en especie. De todo ello nos ocuparemos a continuación.

Por tanto, para considerar si se produce la «disposición dineraria» a la que se refiere la LGS debemos fijarnos en algunos aspectos anejos a este concepto: que se trate de una entrega material de dinero y no de la concesión de algún otro tipo de ventaja⁹; que los fondos en cuestión salgan del patrimonio de la universidad y su destino sea integrarse en un patrimonio distinto, que normalmente, aunque no siempre, será el del beneficiario, es decir, el de la persona pública o privada que haya de ejecutar la actividad o se encuentre en la situación que motivó su concesión (art. 11.1 LGS)¹⁰; y que la entrega se realice a fondo perdido, esto es, sin que el beneficiario esté obligado a reintegrar lo percibido, salvo que surgiera causa legal de reintegro o devolución¹¹.

En esta línea, entre las convocatorias de ayudas de las universidades públicas andaluzas no es infrecuente que falte alguno de estos tres rasgos característicos de la disposición dineraria en la que debe consistir la subvención.

⁸ En el primer supuesto se situarían las ayudas de bonos de comedor para el curso 2023-2024 de la Universidad de Sevilla (BOUS núm. 15/2023, de 18 de octubre), consistentes en un bono que permite el almuerzo en los días y períodos lectivos en los comedores universitarios, en tanto que del segundo es un ejemplo perfecto la Convocatoria de «becas para la asistencia a las actividades académicas que componen la programación de los cursos de verano 2022 de la Universidad Internacional de Andalucía» (BOUNIA núm. 7/2022), en la que el objeto de las ayudas es la exención del pago del importe de la matrícula del curso, del precio público del servicio de residencia y del servicio de manutención en las instalaciones universitarias durante la actividad académica para la que se concedan.

⁹ La doctrina establece una distinción entre ayudas que comportan una entrega de dinero y las que implican otro tipo de ventaja económica, como apunta COLLADO BENEYTO, P. J. (2009: 154-155), «subvenciones que consisten en la financiación mediante entrega de suma de dinero (“subvenciones directas”) como las que consisten en financiación no pecuniaria (las denominadas en alguna ocasión por la doctrina como subvenciones indirectas)». El mismo autor manifiesta inequívocamente (2009: 157-158) que la entrega ha de ser «de una determinada cantidad de dinero cuantificada en el momento de su concesión», rechazando que puedan considerarse subvenciones las prestaciones gratuitas de la Administración a favor de terceros, como los servicios gratuitos a determinados colectivos desfavorecidos (prestaciones de hacer), las exenciones o bonificaciones fiscales (prestaciones de no hacer o soportar), las donaciones o cesiones de bienes inmuebles o bienes muebles que no sean dinero, como las medallas o condecoraciones (prestaciones de dar o ceder gratuitamente cosas no fungibles o fungibles).

¹⁰ Aunque puede resultar confuso, el montante dinerario en que consiste la subvención no tiene por qué entregarse a la persona solicitante de la ayuda, sino que la universidad concedente puede realizar el desembolso de la suma de dinero a un tercero, bien porque sea el auténtico beneficiario de la subvención, bien porque la ayuda tenga por fin realizar pagos por cuenta de la persona beneficiaria. Sucede, por ejemplo, en el caso de pago directo de facturas de gastos aún sin pagar del personal con vinculación contractual con la Universidad de Córdoba beneficiario de las Ayudas para la Creación y Consolidación de EBT de la Modalidad III del VIII Plan Propio Galileo (BOUCO núm. 2022/00099 de 27/01/2022).

¹¹ BUENO ARMÍJO, A., en REBOLLO PUIG, M., VERA JURADO, D. J. (2019: 102), pone el énfasis en los tres aspectos mencionados, ofreciendo una didáctica descripción de la subvención como «medida de fomento de contenido económico, que implica un desplazamiento patrimonial procedente de la Administración concedente y destinado al beneficiario, y que debe realizarse en dinero».

1. Ayudas en las que no se producen entregas dinerarias

Con relación al primer aspecto, no son escasos los ejemplos en los que no se produce entrega material de dinero y que, por tanto, no podrían calificarse de subvención a efectos de la LGS.

Así, en el marco del sistema de becas asistenciales propias de la Universidad de Sevilla (US), las ayudas de comedor que cada curso académico oferta la institución hispalense consisten en un bono que permite el almuerzo de los beneficiarios en los comedores universitarios en los días y períodos lectivos. La ausencia de una entrega material de dinero o ingreso en el patrimonio de los estudiantes perceptores de estas ayudas no permite considerarlas como verdaderas subvenciones y, efectivamente, el texto de la convocatoria no se refiere a ellas con este término, si bien aparecen publicadas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) como «subvención y entrega dineraria sin contraprestación»¹².

Las ayudas al alojamiento de estudiantes universitarios son también ejemplos habituales donde la carencia de entrega de una suma de dinero conduce a caracterizarlas como una prestación de servicios gratuitos o ayudas en especie, lo que cae fuera de la definición del artículo 2.1 LGS. Con el objetivo de prestar a determinados estudiantes el servicio de alojamiento gratuito en la residencia propiedad de la misma institución, dos convocatorias de la Universidad de Córdoba (UCO) establecen ayudas de naturaleza jurídica diferente. Por un lado, la convocatoria de ayudas a estudiantes extranjeros del denominado Programa UCO-Iberoamérica Grado exonera a los beneficiarios del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos y de alojamiento, por lo que no se produce la entrega dineraria característica del concepto legal de subvención¹³. Por otro lado, las ayudas al alojamiento en la residencia universitaria Lucano consisten en la devolución por la universidad del

¹² La convocatoria de 10 de octubre de 2023 de Ayudas de Bonos de Comedor para el curso 2023-2024, mencionada anteriormente, incluye la previsión de que sea inscrita y publicada, a efectos de publicidad, en la Base de Datos Nacional de Subvenciones «de conformidad con lo previsto en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/ 2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones», artículo que obliga a las Administraciones públicas a publicar «las convocatorias de subvenciones y ayudas públicas» (apartado a) y, así, la US publicita la convocatoria de bonos de comedor del curso 2023-2024 con código 723121 y la correspondiente a 2024-2025 con código 792484.

¹³ Las Ayudas complementarias al Programa UCO-Iberoamérica Grado (Bases Regulatorias publicadas en BOUCO núm. 2022/00637, de 31 de mayo) consisten en una cantidad no superior a 1.600 euros anuales por persona destinados a abonar los gastos de alojamiento de los estudiantes extranjeros que resulten beneficiarios por este programa. No existen disposiciones sobre forma de pago y, si bien las previsiones sobre reintegro de la cantidad equivalente a las ayudas incrementadas en el interés de demora podrían hacer suponer que existe una verdadera entrega dineraria, en la práctica se exonera a los beneficiarios del pago de la cuota, correspondiéndoles solo el pago de los suministros y de una fianza. Es decir, el dinero nunca sale del patrimonio de la universidad.

precio público previamente abonado por el estudiante como contraprestación por el servicio, por lo que sí se produce una entrega dineraria¹⁴.

Existen asimismo convocatorias de ayudas «mixtas», donde la Universidad pública entrega a los beneficiarios una cuantía dineraria determinada junto con otro tipo de prestaciones. Así es el caso del programa cultural y pedagógico de residencias de creación Los Tientos de la Universidad de Granada («UGR»), que otorga a las personas beneficiarias una ayuda directa a la producción cultural (esto es, un montante abonado mediante transferencia bancaria para la realización de un proyecto), complementada con una estancia en una residencia, en la que alojamiento y manutención se financian por instituciones colaboradoras, y se facilitan espacios de trabajo, recursos para la creación, conferencias, talleres y asesorías personalizadas y grupales¹⁵. Como sucediera en los casos anteriores de entrega de bonos de comedor y de exoneración del precio del alojamiento en residencias universitarias, la estancia gratuita, junto con los servicios complementarios de esta tercera convocatoria, no suponen una entrega material de dinero, esto es, no existe la «disposición dineraria» a la que se refiere el artículo 2.1 de la LGS.

2. Ayudas que no se realizan a fondo perdido

En tercer lugar, la entrega de fondos de la Administración pública al beneficiario debe realizarse a fondo perdido, esto es, con la intención de que sea de manera definitiva¹⁶. Se consideran, así, excluidas del concepto legal de subvención las entregas dinerarias en las que la persona receptora quede obligada a su devolución.

Este es el caso de los préstamos dinerarios concedidos al personal universitario, regulados en los respectivos planes y reglamentos de acción social universitarios como auténticos préstamos que deben ser devueltos (lo que puede producirse me-

¹⁴ La Convocatoria de Ayudas de Alojamiento en la Residencia Universitaria Lucano. Curso 2021/2022 (publicada en BOUCO núm. 2022/00590, de 19 de mayo) también prevé una dotación presupuestaria para cubrir los gastos correspondientes a los precios por servicios de alojamiento en la residencia, con la obligación de destinar la ayuda a la finalidad para la que se concede. La convocatoria se publica cercana al final del año académico y, de facto, la ayuda consiste en el reintegro al residente del precio público abonado en dicho curso por el estudiante por el servicio de alojamiento. En este caso, a diferencia, del anterior, el dinero pasa dos veces de un patrimonio a otro.

¹⁵ Resolución de la Rectora de la Universidad de Granada de 22 de marzo de 2023, por la que se publica el extracto de la convocatoria del Programa de Residencias de Creación Los Tientos 2023 (publicada en Boletín Oficial de la Universidad de Granada núm. 193 de 22 de marzo de 2023) y publicada en la BDNS con código 746655.

¹⁶ Sobre el carácter no devolutivo de la subvención, BUENO ARMILLO, A. (2013: 63), afirma: «Se trata, además, de una entrega dineraria realizada a fondo perdido, rasgo que también resulta pacífico en la doctrina y que, sin embargo, la LGS ha omitido».

dian­te la deducción del importe pre­stado en las nómi­nas siguien­tes)¹⁷. Por ello no resulta controvertido que estas ayudas que se deben reintegrar por el personal uni­versitario no puedan calificarse de subvenciones debido a su carácter devolutivo, lo cual precisamente ha permitido diferenciar históricamente la figura de la subvención de los anticipos y préstamos¹⁸.

Del mismo modo, tampoco puede someterse a la LGS el préstamo gratuito de bienes muebles como libros, equipos informáticos y otros dispositivos electrónicos al alumnado de la universidad, para el desarrollo de sus actividades académicas de estudio o investigación¹⁹. La obligación del usuario de devolver a la institución uni­versitaria los efectos prestados, en buen estado y en el plazo establecido para ello, no deja lugar a dudas de que se trata de una cesión temporal que nada tiene que ver con una entrega de bienes a fondo perdido, sino de un negocio jurídico más bien cercano al comodato (art. 1.740 Código Civil).

III. LA SUBVENCIÓN DEBE CONCEDERLA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como segunda premisa, el artículo 2.1 de la LGS establece que la disposición dineraria en que, según hemos visto antes, consiste la subvención, se realice «por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley». En tal artículo no aparece mención expresa a las universidades, como tampoco en el resto de la Ley o en su Reglamento de desarrollo. Su redacción siguió con fidelidad la del artículo 2

¹⁷ Entre otros, el Reglamento del Plan de Acción Social de la Universidad de Huelva (UHU), aprobado en Consejo de Gobierno de 25 de noviembre de 2024, establece diversos préstamos reintegrables sin interés para su personal, como una ayuda económica de 8.000 euros para adquisición de la primera vivienda destinada al domicilio habitual, anticipos para el personal con una antigüedad mínima de 10 años o una ayuda económica hasta 3.702 euros destinada a atender solicitudes de extrema necesidad padecidas por el personal de la UHU. Lo anterior no obsta a que alguna de estas situaciones pueda beneficiarse de auténticas entregas dinerarias no devolutivas. Por ejemplo, el Reglamento de Acción Social de la Universidad de Córdoba (BOUCO núm. 2018/00520, de 24/07/2018) contempla ambas posibilidades, configurando las ayudas para adquisición de primera vivienda como una «cuantía determinada y compensatoria» —esto es, a fondo perdido— destinada a sufragar parcialmente los gastos ocasionados por un préstamo hipotecario solicitado para la adquisición de la primera vivienda, en tanto que articula otras posibilidades de anticipos y préstamos reintegrables mediante detracción en nómina.

¹⁸ Esta nota distintiva de la subvención fue ya destacada por VILLAR PALASÍ, J. L., (1954: 64), al indicar que «la subvención implica tanto como la atribución de una cantidad, a fondo perdido, sin que el beneficiario deba reintegrarla, como consecuencia del mismo otorgamiento, a diferencia, por tanto, de lo que sucede con los anticipos reintegrables y préstamos a la Administración».

¹⁹ Como ejemplo, el procedimiento de préstamo de ordenador portátil, destinado a estudiantes matriculados en la Universidad de Sevilla durante el curso 2023-2024 que no dispongan de un ordenador para el normal desarrollo de las actividades académicas (BOUS núm. 14/2023, de 27 de septiembre), o la normativa de préstamo de dispositivos electrónicos, modificada en sesión n. 23 del Consejo de Gobierno de 18 de diciembre de 2020, del Reglamento de la biblioteca de la Universidad de Jaén.

de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP) con respecto a qué se entendía por Administraciones Públicas y, junto a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, añadió los organismos públicos como resultado de su incorporación a la «administración institucional» por la también vigente en ese tiempo Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE)²⁰. Ante la falta de definición expresa por la legislación, la universidad fue considerada por la doctrina y la jurisprudencia ocasionalmente como una administración independiente, una corporación, una entidad de derecho público o un organismo autónomo²¹.

En tal contexto, anterior a la promulgación de la LGS, las definiciones de los estatutos aprobados a partir de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU) optaron por clasificar a la universidad pública como «Entidad de Derecho Público dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio», «institución de Derecho público, dotada de personalidad jurídica, que desarrolla sus funciones (...) en régimen de autonomía», o «Institución de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio [que] ostenta las potestades que derivan de su condición de Administración pública»²². Para estas instituciones o entidades la LOU no dudó en incluir, en su artículo 45.4, la posibilidad de que pudieran complementar el sistema de becas y ayudas del Estado y las Comunidades Autónomas con una «política de becas, ayudas y créditos para el alumnado».

²⁰ La LRJAP consideraba «Administraciones Públicas», a efectos de su aplicación, a la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local y las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas. Y, como hace notar AMOEDO SOUTO, C. A. (2017: 291), «si bien es cierto que las Universidades públicas no se mencionaban expresamente en el diseño del ámbito subjetivo de la Ley 30/1992, (...) fueron equiparadas a las Administraciones públicas de base territorial a los efectos procedimentales y de régimen jurídico, bajo la premisa de su «vinculación» —que no dependencia (...)— a ellas».

Con la LOFAGE se optó por «actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada «Administración Institucional del Estado»» (exposición de motivos §.XI de la LOFAGE), denominando «Organismos Públicos» a todas las entidades dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado que realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al derecho público, y «entidades públicas empresariales» a las que realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y se rigen por el derecho privado, salvo en relación con el ejercicio de potestades públicas y determinados aspectos de su funcionamiento.

²¹ En una clara y sucinta exposición de la consideración jurídica de las universidades en la historia reciente, LLADÓ MARTÍNEZ, A. (2017: 361-362) recoge las diversas definiciones utilizadas en los estatutos y leyes universitarias en distintos periodos.

²² Los ejemplos proceden de los Estatutos de la Universidad de Cádiz (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003), Sevilla (BOE núm. 12, de 14 de enero de 2004), y Granada (BOE núm. 21, de 25 de enero de 2012).

El marco normativo que introducen las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), sitúa a las universidades públicas dentro del «sector público institucional», pero diferenciadas de los organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, y declara la prevalencia de la normativa específica universitaria en las materias reguladas por estas Leyes (esto es, acto y procedimiento administrativo, y régimen jurídico del sector público)²³.

Así pues, el legislador, no solo ha establecido con claridad que las universidades públicas forman parte del sector público institucional y no de la Administración pública territorial, sino que incluso parece haber querido excluirlas del concepto de Administración pública, lo que ha propiciado un nuevo debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de las universidades públicas y sobre la aplicabilidad a las mismas del Derecho Administrativo, pues tanto la LPACAP como la LRJSP parecen permitir o, al menos sugerir, la posibilidad de que estas instituciones puedan huir de la regulación contenida en ellas²⁴.

A pesar de ello, consideramos razonable afirmar que, hoy en día, las universidades públicas actúan dentro del sector público institucional como una Administración pública²⁵. No solo porque gestionan el servicio público de la educación superior

²³ La LPACAP y la LRJSP utilizan casi la misma formulación al delimitar su ámbito subjetivo. En sus respectivos artículos 2.2, indican que el «sector público institucional» se integra por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, y las «Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley».

²⁴ En efecto, el párrafo 3 del artículo 2 de la LPACAP y de la LRJSP no incluyen a las universidades públicas entre las entidades que tienen «la consideración de Administraciones Públicas». Esta exclusión implícita, y la aplicación supletoria de la LPACAP y la LRJSP, han dado lugar a diferentes estudios doctrinales que ponen en cuestión tal redacción. Así, RIVERO ORTEGA, R. (2016: 232 y 251) considera que, al establecer el ámbito de aplicación de la LPACAP y la LRJSP, el legislador ha situado a las universidades públicas «en una suerte de inusitado limbo jurídico», «al excluir inicialmente a las universidades (no considerándolas administraciones públicas) para después declarar su aplicación supletoria». Por su parte, AMOEDO SOUTO, C. A. (2017: 286-287), considera que las leyes de 2015 introducen una «nueva definición institucional de las Universidades» y la desvinculación de estas de la regulación básica de procedimiento y de régimen jurídico del sector público, constituyendo «sector público institucional *sui generis*». Además, la referencia separada a las «Corporaciones de Derecho Público» rompe «la hipótesis corporativa» que tradicionalmente ha animado el debate doctrinal a la hora de interpretar la naturaleza jurídica de las Universidades». Por otro lado, LLADÓ MARTÍNEZ (2017: 363) afirma que la universidad pública está habituada a tal «ambigüedad en cuanto a su consideración», pero señala que resulta «inaudita en la legislación postconstitucional» la exclusión de las universidades de la Administración pública como categoría especial frente al resto de administraciones.

²⁵ Esta consideración se encuentra avalada por la doctrina y la jurisprudencia. Como ejemplo, entre los autores citados anteriormente, RIVERO ORTEGA, R. (2016:241), afirma que «ni la Ley Or-

en un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución y una Ley Orgánica, sino también porque cuentan con una estructura jerarquizada, con personal funcionario, fedatarios públicos y registros administrativos, porque su financiación procede mayoritariamente de las transferencias de la Administración territorial de la que dependen (motivo por el que se equiparan a esta a efectos de procedimiento y de régimen jurídico) y porque, como prestadoras que son de un servicio público, se someten a la normativa administrativa relativa a contratación pública, personal, procedimiento administrativo, acceso a la información, control del gasto público, contabilidad nacional, así como a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y transparencia en la gestión que establece el artículo 81.1 LRJSP.

Así las cosas, la LOSU, que ha sucedido a la conocida y longeva LOU, define a las universidades como «instituciones, públicas o privadas, que desarrollan las funciones de docencia, investigación y transferencia e intercambio del conocimiento», y ofertan títulos universitarios oficiales de Grado, Máster Universitario y Doctorado, recogiendo en su artículo 32.2 la facultad para establecer, en el ámbito de sus competencias, «su propio sistema de becas y ayudas al estudio con cargo a sus presupuestos» complementario al determinado por el Estado y la comunidad autónoma.

De esta suerte, las universidades públicas andaluzas recogen en sus Estatutos su competencia para establecer una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes, conceder premios al alumnado o a la excelencia en la docencia, la investigación y la gestión, así como establecer prestaciones o beneficios al personal en el marco de su acción social, conformando así un extenso sistema de ayudas públicas que en muchas ocasiones (aunque no siempre) pueden ser consideradas subvenciones a la luz de la LGS²⁶. Aunque, ciertamente, todos los Estatutos de las universidades

gánica de Universidades, ni los Estatutos de nuestras universidades públicas, ni la legislación universitaria autonómica, ni otras normas internas de cada institución regulan ni el régimen jurídico de sus actos ni los aspectos generales de su procedimiento administrativo (...), al entender y dar por supuesto que las universidades no se diferencian en la mayor parte de su naturaleza y régimen jurídico al resto de administraciones públicas». Por parte de la jurisprudencia, mencionaremos la STS 1029/2019, de 10 de julio (ponente: CALVO ROJAS), en la que, sin tratar de dar respuesta a la controvertida cuestión de la naturaleza jurídica de las universidades públicas, el tribunal realiza varias afirmaciones que apuntan en el sentido al que nos referimos: «sus actos son actos administrativos; y, en particular, las resoluciones del Rector y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario son actos administrativos que agotan la vía administrativa, siendo impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa»; «las Universidades Públicas exigen tasas (tributos) cuya impugnación se encausa por la vía de las reclamaciones económico-administrativa, primero, y luego por la del proceso contencioso-administrativo»; «si bien la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no las caracterizan formalmente como Administración pública, es indudable que la actuación de las universidades públicas está en su conjunto sujeta al régimen jurídico público».

²⁶ Incorporan de manera expresa esta competencia de las universidades: los artículos 46.13, 133 y 184 de los Estatutos de la Universidad de Cádiz, aprobados por Decreto 281/2003, de 7 de octubre y

públicas andaluzas están pendientes de adaptación a las previsiones de la LOSU y de la futura ley andaluza de universidades, nada hace pensar que vayan a introducirse modificaciones significativas en esta cuestión.

IV. LA SUBVENCIÓN DEBE CONCEDERSE A FAVOR DE PERSONAS PÚBLICAS O PRIVADAS

Si bien la condición de beneficiario, o la naturaleza pública o privada que este pudiera tener, no se cuenta entre los indicios que nos permiten delimitar el concepto de subvención, conviene detenerse en dos exigencias concernientes a la figura de la persona beneficiaria: que para que exista subvención necesariamente habrá de producirse un desplazamiento patrimonial de la Administración pública concedente a la persona beneficiaria, y que para que los premios puedan considerarse subvención deberá mediar solicitud previa del interesado.

1. Ayudas en las que no se produce un desplazamiento patrimonial

La entrega material de dinero que realiza la universidad pública al conceder una subvención debe traducirse en el desplazamiento de fondos públicos de su patrimonio para integrarse en el patrimonio de otra persona física o jurídica, sea esta pública o privada²⁷. Este aspecto debería tenerse especialmente en cuenta por las

modificados por Decreto 197/2017, de 12 de diciembre (BOJA núm. 239, de 15/12/2017); los artículos 13 y 137.11 de los Estatutos de la Universidad de Córdoba, aprobados por Decreto 280/2003, de 7 de octubre y modificados por Decreto 212/2017, de 26 de diciembre (BOJA núm. 4, de 5/1/2018); el artículo 143 de los Estatutos de la Universidad de Granada, aprobados por Decreto 231/2011, de 12 de julio (BOJA núm. 147, de 28/07/2011); el artículo 108 de los Estatutos de la Universidad de Málaga, aprobado por Decreto 464/2019, de 14 de mayo, (BOJA núm. 93, de 17/5/2019); el artículo 135.2 de los Estatutos de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, aprobados por Decreto 298/2003, de 21 de octubre y modificados por Decreto 265/2011, de 2 de agosto (BOJA núm. 158, de 12/08/2011); los artículos 121.5 y 128.4 de los Estatutos de la Universidad de Sevilla, aprobados por Decreto/2003, de 25 de noviembre (BOUS núm. 2, de 27/4/2017); y el artículo 79 de los Estatutos de la Universidad Internacional de Andalucía, aprobados por Decreto 236/2011, de 12 de julio (BOE núm. 21 de 25/01/2012).

Recogen a lo largo del texto distintas referencias a becas y ayudas: el Decreto 225/2018, de 18 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Almería (BOJA núm. 247 de 24/12/2018); el Decreto 232/2011, de 12 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Huelva (BOJA núm. 234, de 28/07/2011); y el Decreto 230/2003, de 29 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Jaén (BOJA núm. 152, de 08/08/2003).

²⁷ Tal es el sentido del artículo 2.1 LGS al referirse a «toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas». Por su parte, FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 48) afirma: «toda subvención, obviamente, supone un ingreso en el patrimonio del beneficiario, sea privado o público». En realidad, y como hemos indicado, esto no es del todo preciso, pues dado que el artículo 11 LGS considera que el beneficiario es la persona que haya de realizar la actividad o se encuentre en la situación que fundamentó su otorgamiento, es posible

universidades a la hora de establecer subvenciones, pues son numerosas las bases y convocatorias en las que se prevé un procedimiento competitivo dirigido al reparto de fondos dentro de la misma institución para la realización de actividades que le son propias. En tales casos no se produce un desplazamiento patrimonial fuera de la institución universitaria o, dicho de otra forma, el dinero concedido no conlleva el enriquecimiento de los beneficiarios de la ayuda financiada con cargo al presupuesto de la universidad, dado que ese dinero nunca llega a entrar en el patrimonio de tales beneficiarios.

Estas supuestas subvenciones son concedidas con no poca frecuencia por las universidades a sus propios órganos, a meras unidades administrativas de la misma institución, o a grupos de docentes o investigadores. En estos casos, como es obvio, no se produce un verdadero desplazamiento patrimonial porque estos órganos y unidades no tienen ni personalidad jurídica diferenciada ni patrimonio propio y distinto del de la propia institución matriz. Falta, pues, el cambio patrimonial que se exige en la figura de la subvención, ya que los fondos permanecen en el presupuesto de la misma institución. Parece ser preciso, por tanto, que la persona jurídica beneficiaria sea un tercero, una persona jurídica ajena a la entidad concedente o, en palabras de NIEVES BORREGO, que tenga «la necesaria independencia como para no estar ligado de una manera directa e inmediata al organismo subvencionante, de tal modo que sea parte integrante de la entraña administrativa de aquél»²⁸.

Estos supuestos constituyen, en realidad, simples asignaciones para financiar la actividad habitual de los órganos y unidades de la universidad o, dicho de otra manera, una mera distribución o reparto presupuestario interno. Lo que ocurre es que, con asiduidad, y aun sin estar obligada a ello, la universidad decide realizar este reparto utilizando procedimientos de concurrencia competitiva entre tales órganos y unidades. No se trata, por tanto, de «verdaderas subvenciones que se conceden de forma ocasional, afectadas a una finalidad concreta»²⁹, que obligarían a los perceptores de la subvención a justificar el uso de los fondos y a reintegrarla en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la convocatoria.

Entre las convocatorias publicadas por la Universidad de Córdoba encontramos algunos ejemplos de este tipo de ayudas, sean para actividades docentes, investigadoras o de extensión cultural:

que una persona realice dicha actividad o se encuentre en dicha situación (el beneficiario) y que el ingreso se integre en el patrimonio de un tercero.

²⁸ NIEVES BORREGO, J. (1963: 35).

²⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 34).

- Las convocatorias anuales de apoyo a los proyectos de las «Aulas de Proyección Social y Cultural»³⁰ permiten dotarlas de un presupuesto para la realización de sus actividades con arreglo a las líneas estratégicas de la Universidad y los criterios de evaluación establecidos para estas ayudas. Configuradas como grupos de trabajo formados exclusivamente por miembros de la comunidad universitaria para el desarrollo de actividades de extensión y proyección social y cultural, las Aulas son estructuras específicas creadas por la universidad que sirven de instrumento a la institución para promover el desarrollo cultural en la ciudad y la provincia de Córdoba, cumpliendo con uno de los fines que se le encomiendan a la Universidad de Córdoba en el artículo 2 de sus Estatutos.

- De igual forma, la convocatoria de ayudas para la organización de congresos, seminarios y reuniones científicas de la UCO establece un procedimiento para financiar lo que se denominan «acciones complementarias» del Plan Propio de Investigación de la Universidad. Dado que estas ayudas no se ingresan en el patrimonio de las personas solicitantes, sino «en la Unidad de Gasto del grupo de investigación o en aquella que sufragó la actividad»³¹, resulta ser, en definitiva, un reparto del presupuesto, entre las unidades administrativas que forma el personal docente e investigador, basado en una evaluación previa de solicitudes, debido a la imposibilidad de poder financiar todas las actividades de este cariz que desee organizar el conjunto del personal de la institución.

Los anteriores son casos claros de distribución de fondos para permitir actividades propias de la institución universitaria concedente. En las convocatorias citadas se establecen criterios de evaluación y procedimientos de concurrencia competitiva para resolver sobre el reparto de las ayudas, lo que llevaría a pensar que se trata de subvenciones. Sin embargo, faltaría un elemento esencial de la subvención como es el desplazamiento patrimonial.

En tales ejemplos los fondos adjudicados no tienen por fin integrarse en el patrimonio de un particular o de una persona jurídica, pública o privada, sino que permanecen dentro de la misma organización concedente para que las unidades o grupos perceptores puedan realizar actividades propias de las funciones de la universidad. Del mismo modo que la entrega de ordenadores al profesorado y al personal

³⁰ Las Aulas de Proyección Social y Cultural de la Universidad de Córdoba, reguladas por Reglamento 17/2020 de Consejo de Gobierno, de 27 de marzo de 2020, modificado por Consejo de Gobierno en sesión ordinaria de 26 de abril de 2024 (BOUCO núm. 2024/00672 de 30/04/2024) reciben fondos para financiar sus actividades en el marco de convocatorias anuales. Como ejemplo, la convocatoria 2025 se encuentra publicada en BOUCO núm. 2024/01693 de 23/12/2024.

³¹ Artículo 8.1. de la Convocatoria de la Submodalidad 3.2. Organización de congresos, seminarios y reuniones científicas del Plan Propio de Investigación 2021 (BOUCO núm. 2021/00131 de 01/02/2021).

técnico, de administración y servicios, o de sillas, mesas, bolígrafos y papel, para que puedan realizar su trabajo, no tiene como fin integrar estos bienes en el patrimonio de sus usuarios, sino hacer posible la simple prestación del servicio, el normal funcionamiento de la universidad. Frente a esta situación, y según se ha indicado antes, en las subvenciones el «destino natural del dinero entregado es su integración en el patrimonio del beneficiario»³².

Por tanto, la ausencia del mencionado desplazamiento resulta clave para no considerarlas verdaderas subvenciones, sino meras dotaciones o asignaciones presupuestarias entre órganos, unidades o servicios de la misma entidad y dentro de un mismo patrimonio. Esta situación, por cierto, hará también que resulte imposible que pueda generarse una obligación de reintegro, pues entre los órganos de una misma persona jurídica no puede haber derechos de crédito ni obligaciones pecuniarias.

2. El caso particular de los premios

La segunda cuestión que conlleva una particularidad concerniente a la persona beneficiaria de la subvención es el caso de los premios.

Las distinciones o premios, ciertamente frecuentes en el ámbito universitario como medidas de estímulo, de carácter honorífico, para integrantes de la comunidad universitaria o incluso para personas ajenas a ella, con no menos frecuencia suelen ir acompañadas de un importe monetario que las acaba convirtiendo en medidas de fomento de carácter económico, susceptibles de caer en el ámbito de aplicación de la LGS.

De hecho, resultaría bastante conveniente aplicar la LGS a este particular uso de fondos públicos para crear y conceder premios de carácter científico, educativo o cultural, abiertos en muchos casos a que pueda optar a ellos cualquier persona interesada³³. En la concesión de un premio en metálico, por parte de una Administración pública, a una o varias personas beneficiarias en las que concurre una situación, o que han realizado un proyecto o actividad que dicha Administración ha considerado digna de ser premiada, confluyen ya varios de los elementos requeridos por el artículo 2.1. LGS, restando solo por comprobar que la concesión del premio no comporte contraprestación alguna por parte de los beneficiarios y que la situación o actividad premiada contribuya o responda a la promoción de un fin público o de interés general.

³² COLLADO BENEYTO, P.J. (2009: 159).

³³ Resulta curiosa la formulación de la convocatoria anual del Premio Europeo de Cine-Guion Cinematográfico Universidad de Sevilla, en la que pueden participar no solo alumnado y egresados de universidades europeas, sino los «nacidos con posterioridad al 1 de enero de 1982 que aún no hayan estrenado un largometraje en salas comerciales». De la misma universidad, el Concurso de Ideas de Arquitectura para la Nueva Facultad de Farmacia, permite participar en la convocatoria tanto a personas individuales como a equipos de trabajo.

Además, que los premios se consideran subvenciones, esto es, medidas de fomento incluidas en el ámbito objetivo de la LGS, queda corroborado tanto por el hecho de que la propia Ley haya previsto el desarrollo reglamentario de un «régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza» (disposición adicional décima), como por incorporar la exclusión expresa del supuesto particular de «los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario» (artículo 4, letra a)³⁴.

En las universidades públicas andaluzas podemos encontrar ambos casos: premios resultantes de una convocatoria a la que han concurrido directamente las personas interesadas, como son los frecuentes premios a trabajos de fin de Grado, Máster o Tesis doctorales, y los que se conceden sin que haya mediado previamente una solicitud por parte de las personas que resultan finalmente beneficiarias, como ocurre con los premios a la labor docente del profesorado universitario o los premios al mejor expediente de cada promoción. A los primeros les resulta aplicable la LGS, en tanto que los segundos quedan excluidos excepcionalmente de su ámbito de aplicación, por decisión expresa del legislador³⁵.

³⁴ COLLADO BENEYTO, P.J. (2009: 167), considera, por el contrario, que la LGS genera confusión en lo que se refiere a los premios de carácter educativo, cultural, científico «o de cualquier otra naturaleza», pues introduce en la disposición adicional 10ª LGS que deben ser objeto de una reglamentación específica, en ausencia de la cual resulta aplicable el régimen previsto en la LGS. En una línea similar, TOSCANO GIL, F. (2024: 26) afirma que «la LGS incluye a los premios bajo su ámbito de aplicación, si bien la inclusión es solo parcial, y se establece de forma indirecta, y un tanto alambicada, partiendo de una exclusión, que, interpretada *a sensu contrario*, conduce a esta inclusión». Ya antes, FERNÁNDEZ FARRERES, G., (2006:33) había apuntado, refiriéndose precisamente a los premios concedidos por las Universidades, que estos tienen la consideración de subvenciones en cuanto comporten la entrega de una suma dineraria, si bien con «especificidades suficientes como para que no siempre sean aplicables todas las previsiones de la LGS».

³⁵ Citamos como ejemplo de los primeros los Premios Clara Campoamor a Trabajos Fin de Máster y Tesis Doctorales realizados en la Universidad de Huelva sobre cualquier materia o disciplina con perspectiva de género (publicada con código BDNS 728219) y, en el caso de los segundos, los premios al profesorado concedidos por el Consejo de Gobierno conforme al «Modelo de Excelencia Docente de la Universidad de Córdoba» (BOUCO núm. 2022/00529, de 03/05/2022).

Sobre la base de esta distinción, ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M. (2023: 74-75) se refiere a los primeros como «premios-subvención» y, siguiendo a SESMA SÁNCHEZ, B., afirma que deben considerarse como una modalidad de la subvención los premios «que consistan en una cantidad de dinero y que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 2 LGS». La autora continúa corroborando la aplicabilidad de la LGS a «los premios-subvención que se otorgan previa petición del interesado, usualmente a través de convocatoria».

V. LA ENTREGA DINERARIA DEBE REALIZARSE SIN CONTRAPRESTACIÓN DIRECTA DE LOS BENEFICIARIOS

Que la entrega dineraria en que consiste la subvención deba realizarse sin contraprestación directa de los beneficiarios supone que estos reciben un montante de dinero sin que la Administración pueda exigirles nada a cambio. Si bien es cierto que la subvención, como veremos luego, conllevará inevitablemente la realización de una actividad o proyecto concreto o la concurrencia de una determinada circunstancia, nunca podrá comportar una contraprestación de forma directa, lo que significa que la Administración —en este caso, la universidad pública— que concede una subvención no obtendrá una compensación por lo entregado a la persona beneficiaria.

La persona que solicita una subvención lo hace para financiar una actividad que es de su interés, por lo que las cargas u obligaciones que pueda llevar aparejadas su aceptación no constituirán verdaderas prestaciones a favor de la Administración otorgante, sino la simple realización de la actividad que, muy probablemente, se hubiera llevado a cabo en todo caso aun sin recibir dicha subvención³⁶.

La ausencia de contraprestación directa nos remite al concepto de «gratuidad de la subvención» que, como expresa con claridad BUENO ARMIJO, «en la subvención significa que la atribución que esta supone es gratuita, es decir, que la Administración pública no tiene que recibir nada a cambio de lo que otorga»³⁷. Es decir, la subvención supone siempre y en todo caso un empobrecimiento de la Administración, porque una cantidad de dinero sale de su patrimonio sin que se produzca ningún ingreso de valor equivalente procedente del patrimonio del beneficiario.

En el ámbito universitario encontramos que, en determinadas ocasiones, se impone aparentemente a los beneficiarios de supuestas subvenciones la obligación de prestar un servicio a la Administración, pero se trata de una impresión errónea. Tal es la situación que se produce con las ayudas Margarita Salas o María Zambrano³⁸.

³⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 36) se basa en ese interés o beneficio propio de la persona beneficiaria de la subvención para explicar la ausencia de carácter sinalagmático: «La actividad que el beneficiario desarrolla no deja de ser una actividad que le es propia y que a él beneficia, sin que la Administración otorgante obtenga nada a cambio. Y por eso mismo — aunque concurren también otras razones —, la relación jurídico-subvencional no se configura como una relación contractual sinalagmática».

³⁷ BUENO ARMIJO, A. (2011: 53). El mismo autor cita (2011: 58), sin embargo, jurisprudencia en contra que reconocía «la naturaleza en parte contractual de la subvención» y «el carácter contractual de la subvención sobre incentivos regionales».

³⁸ Pongamos como ejemplo, entre otras, la Resolución de 1 de julio 2021, del Rector de la Universidad de Málaga, por la que se convocan Ayudas para la recualificación del Sistema Universitario Español para 2021-2023 en el marco del Real Decreto 289/2021, de 20 de abril (código BDNS 597551), en cuyo artículo 8 remite estas «subvenciones» a la LGS y RGS, en tanto que el artículo 4, en relación con las ayudas Margarita Salas establece: «La modalidad del contrato a formalizar con las personas beneficiarias será el contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, previsto en la Ley 14/2011,

Este esquema de ayudas se deriva de la concesión directa de subvenciones a las universidades públicas para la recualificación del sistema universitario español, tras la puesta en marcha por parte de la Comisión Europea del Instrumento Europeo de Recuperación *Next Generation EU* para el periodo 2021-2026 y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. En su calidad de beneficiaria, la universidad asume el compromiso frente al Ministerio de destinar las subvenciones a financiar una convocatoria plurianual de ayudas en las tres modalidades previstas en el Real Decreto regulador³⁹. El Ministerio otorga, pues, una ayuda económica a la universidad sin que exista una contraprestación directa por parte de esta. Cuestión distinta es que, como resultado de la adjudicación de estas ayudas a las universidades, estas estén obligadas a la formalización, con terceras personas, de un contrato posdoctoral con dedicación a tiempo completo. Es decir, como resultado de estas convocatorias se concluirán «contratos financiados con cargo a estas ayudas», revestidos, pues, de un marcado carácter sinalagmático. Pero se trata de relaciones entre la universidad y terceras personas (los investigadores), sin que en ningún caso se cree ningún vínculo contractual ni sinalagmático alguno entre la Administración concedente (el Ministerio) y las beneficiarias de las subvenciones (las universidades).

A medio camino entre una relación contractual y la ausencia total de contraprestación se encontrarían las ayudas en virtud de las cuales se imponen a los beneficiarios ciertas cargas que benefician en algún sentido a la institución concedente o a la comunidad universitaria. Por ejemplo, en los premios concedidos a trabajos de investigación, la universidad concedente no percibe, en principio, nada de manera directa a cambio de la subvención concedida⁴⁰. No obstante, las convocatorias de premios de investigación suelen incorporar ciertas obligaciones, como la necesidad

de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación». Por su parte, la Resolución de 30 de marzo de 2022, de la Universidad de Córdoba, por la que se convocan Ayudas para la recualificación del sistema universitario español para 2021-2023 (código BDNS 618301) se refiere a las «ayudas subvencionables objeto de la presente convocatoria», en tanto que el artículo 18 establece que «la Universidad de Córdoba formalizará con las personas beneficiarias un contrato laboral con dedicación a tiempo completo, que tendrá una duración de 2 años» con una dotación mensual bruta de 3.500 € para estancias en el extranjero, y de 2.800 € brutos para estancias en España. La situación se repite en la Resolución de 1 de marzo de 2022 de la Universidad de Granada por la que se aprueba una convocatoria complementaria con los fondos resultantes de renunciadas y vacantes de la convocatoria de 30 de junio de 2021, por la que se convocaron Ayudas para la recualificación del sistema universitario español para 2021-2023 (código BDNS 786205), que en su artículo tercero indica: «Los beneficiarios suscribirán un contrato de trabajo con la Universidad de Granada».

³⁹ Real Decreto 289/2021, de 20 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a universidades públicas para la recualificación del sistema universitario español, que instrumenta la inversión C21.I4 «Formación y capacitación del personal docente e investigador universitario» por un importe total de 361,56 millones de euros para el periodo 2021-2023.

⁴⁰ Recordemos que tiene consideración de subvención el premio concedido habiendo mediado solicitud de la persona que lo recibe, y que, por el contrario, el artículo 4, letra a) de la LGS excluye expresamente los premios otorgados sin la previa solicitud del beneficiario.

de que figure la universidad de filiación en los trabajos premiados cuando se presenten en foros científicos, lo que no dejaría de ser una obligación puramente formal exigida por la concedente de la subvención. En otras ocasiones la carga podría resultar algo más gravosa, como sucede con la «invitación» a impartir una conferencia científico-divulgativa relacionada con el trabajo de investigación premiado por el Instituto Universitario de Investigación de Neurociencias Federico Olóriz de Granada para investigadores noveles en neurociencias⁴¹. Estos compromisos impuestos a las personas beneficiarias del premio reportarán a la institución que los otorga un beneficio en términos de imagen, visibilidad y prestigio, por lo que la universidad concedente obtiene un cierto retorno por la subvención concedida. No es imposible que el incumplimiento de estos compromisos pueda dar lugar al reintegro del premio percibido. Pero lo que no ocurrirá, en ningún caso, es que la universidad concedente pueda exigir su cumplimiento, imponiendo incluso su cumplimiento forzoso, porque no tiene un verdadero derecho a exigirlos, dado que no constituyen auténticas obligaciones del beneficiario, ni se configuran como obligaciones sinalagmáticas o contraprestaciones⁴².

En estos supuestos, aunque recae alguna carga sobre las personas beneficiarias, en opinión de NIEVES BORREGO esta no resulta «tan trascendente a la concesión de la subvención hasta el punto de que se deba pensar en la existencia de un pago por prestación de servicio»⁴³. A lo sumo, las actuaciones que en ocasiones se exigen al beneficiario, aun no siendo la causa principal de otorgamiento de la subvención —y que consisten en una ventaja para la universidad concedente, en la medida que impliquen la satisfacción de una necesidad pública— podrían entenderse como una «contraprestación indirecta» que, «aun constituyendo una contraprestación, no se encontraría causalizada»⁴⁴.

Finalmente, entre los ejemplos de auténticas subvenciones, en las que la contraprestación por parte del beneficiario de la subvención es inexistente, mencionaremos las frecuentes convocatorias de ayudas para la realización por el estudiantado de trabajos de investigación o de fin de Grado o Máster (TFG/TFM) en un ámbito concreto. Por ejemplo, el Departamento de Agronomía de la Universidad de Córdoba, Unidad de Excelencia María de Maeztu, oferta becas destinadas a promover la formación básica en investigación en las áreas en las que imparte docencia la Escuela Superior de la que depende. Observamos en este supuesto que solo tras la

⁴¹ Convocatoria Anual 2024 publicada en BDNS el 04/09/2024 con el código 783822.

⁴² BUENO ARMILLO, A. (2013: 74), afirma en este sentido: «El beneficiario de una subvención nunca puede ser obligado a cumplir la actividad que justificó la concesión del dinero. El incumplimiento podría dar lugar al reintegro de lo percibido, pero nada más».

⁴³ NIEVES BORREGO, J. (1963: 50).

⁴⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L. (2005: 74).

presentación del correspondiente TFG o TFM tendrá el/la estudiante beneficiario derecho al abono de la ayuda económica, lo cual supone un requisito *sine qua non* para que tenga lugar el pago de la ayuda, al que se añaden otras obligaciones dirigidas a visibilizar tanto los resultados obtenidos, como el departamento concedente de la ayuda. No obstante, el concedente no podría en ningún caso exigir al estudiante beneficiario la finalización del TFG o el TFM, pues la subvención se dirige únicamente a incentivarlo, a influir sin imposiciones en su conducta.

En este último caso se advierte claramente que la voluntad del beneficiario de realizar la acción o proyecto que la Administración (la universidad) ha establecido como subvencionable, por responder a un fin público, será esencial para que dicha subvención despliegue su potencial como medida de fomento. En este sentido se pronuncia COLLADO BENEYTO cuando afirma que «la subvención tiene en común con el resto de medidas de fomento administrativo la nota distintiva de la voluntariedad del interesado en colaborar con la administración en el desarrollo de actividades de interés general»⁴⁵. Esta observación subraya que, a diferencia de otras figuras jurídicas, la subvención se caracteriza por la libre decisión del beneficiario de participar en actividades que, además de responder a su propio interés, promueven fines de interés público.

Por tanto, confluyen aquí la gratuidad de la entrega dineraria por parte de la Administración y la actuación voluntaria de la persona beneficiaria de la subvención, siguiendo su interés particular.

Este planteamiento invita a diferenciar la relación subvencional de la relación contractual, enfatizando la ausencia en la primera de un intercambio bilateral que es característico en la segunda. Como ejemplo de ello, volviendo al supuesto de la subvención concedida para la realización de un TFG o TFM, dado que la universidad no estaría en situación de imponer al beneficiario que realizara dicho trabajo, no existe aquí la exigibilidad propia de una relación contractual para conseguir de la contraparte la prestación de una obra o servicio.

Por ello BUENO ARMIJO concluye que «lo que se pretende con esta previsión normativa es negar el carácter sinalagmático de la subvención»⁴⁶. Se evitarán, de

⁴⁵ COLLADO BENEYTO, P. J. (2009: 153). En el mismo sentido, TENA PIAZUELO, V., en LÓPEZ RAMÓN, F. (2005: 106) afirma sobre las diversas fórmulas de la actividad de fomento que «han hecho posible que se produzca la conjunción entre la voluntariedad de la acción que se premia o recompensa y la decisión pública de otorgar a la misma algún tipo de incentivo. Instrumentando todo tipo de auxilios se consigue estimular voluntariamente la realización de tales actividades».

⁴⁶ BUENO ARMIJO, A. (2011: 57). Con el fin de dilucidar si la subvención es un contrato, este mismo autor (2011: 59) propone diferenciar entre el acto jurídico por el que se crea la relación jurídica subvencional —en principio, un acto administrativo que no encarna la bilateralidad típica de un contrato sinalagmático, aunque en ciertos supuestos pueda formalizarse mediante una figura afin, como el convenio— y

esta manera, confusiones derivadas de ciertas similitudes entre ambas figuras jurídicas, como su carácter bilateral o el acto constitutivo de las mismas, ya que, aunque la subvención se concede habitualmente mediante un acto administrativo, para el establecimiento de la relación jurídica subvencional es posible también utilizar vehículos jurídicos cercanos al contrato, como el convenio.

De hecho, en el ámbito universitario encontramos habitualmente ejemplos de relaciones subvencionales formalizadas mediante convenio. Es el caso de los convenios de subvención establecidos para la gestión de fondos de la Unión Europea, por ejemplo, en el marco del Programa Erasmus+ (donde la institución universitaria suscribe dichos convenios como beneficiaria de los fondos europeos y como concedente de becas a individuos)⁴⁷ o los convenios de colaboración suscritos entre universidades y empresas o entidades a las que se otorgan subvenciones de forma directa de acuerdo con previsiones incluidas en sus correspondientes presupuestos, al amparo del artículo 22.2.a) LGS⁴⁸.

Así pues, lejos de configurarse como una relación contractual de naturaleza sinalagmática, y a pesar de la forma que pueda revestir el acto constitutivo de la misma, la subvención se caracteriza por la gratuidad en su concesión, esto es, la ausencia de contraprestación directa para la Administración concedente, así como por la voluntariedad del beneficiario en el desarrollo de las actividades que la Administración concedente ha fijado como subvencionables. Este último aspecto nos conduce directamente al examen del siguiente requisito establecido por el artículo 2.1. LGS.

VI. LA ENTREGA DINERARIA DEBE ESTAR SUJETA A LA REALIZACIÓN DE UNA ACTIVIDAD O LA CONCURRENCIA DE UNA SITUACIÓN

Otro elemento fundamental de la subvención es que esta deberá estar «sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realiza-

la relación jurídica subvencional en sí misma —que se regirá por sus propias normas y es coincidente con la relación contractual únicamente por el carácter bilateral de ambas—.

⁴⁷ Así, el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 describe al «beneficiario» como «una persona física o una entidad con o sin personalidad jurídica con la que se ha celebrado un convenio de subvención».

⁴⁸ Por ejemplo, la UCO cuenta con un modelo de convenio cuyo objeto es canalizar las subvenciones que figuran en su Presupuesto, así como establecer las condiciones y compromisos que asume la persona beneficiaria y el Presupuesto para el año 2025 incluye en el epígrafe «3.14. Subvenciones de concesión directa excepcional, aportaciones de financiación y subvenciones de concurrencia competitivas» las previstas para la Fundación Mujeres X África y para la Asociación de alumnos y exalumnos de la Cátedra Intergeneracional Francisco Santiesteban. BUENO ARMILLO, A. (2017: 284-285) se muestra, sin embargo, contrario a que las universidades y otras administraciones distintas de las expresamente mencionadas en el art. 22.2.a) LGS puedan hacer uso de esta posibilidad de conceder directamente subvenciones nominativas a través de sus presupuestos.

ción de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación». La intención del legislador es, según él mismo indica, introducir un elemento diferenciador de la subvención con respecto a otras figuras jurídicas análogas, que consiste en «la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma»⁴⁹. De este modo, deberían excluirse del concepto de subvención, y del ámbito objetivo de la LGS, otras disposiciones dinerarias sin contraprestación directa que no se encuentren afectas a actividades pendientes de desarrollo. Sin embargo, esta no es una afirmación del todo cierta.

Afectar, en sus acepciones jurídicas, significa destinar una suma o un bien a un gasto o finalidad determinados, o imponer un gravamen u obligación sobre algo. Precisamente lo que se requiere en el párrafo b) del artículo 2.1. LGS es que el montante dinerario de la subvención recibida se destine a un objetivo, proyecto o actividad, imponiendo al beneficiario la obligación de cumplir con el objetivo que fundamenta la concesión de las subvenciones (artículo 14 LGS). La entrega dineraria que realiza la Administración se encuentra, por tanto, «afecta» al cumplimiento de un determinado objetivo por parte del beneficiario, lo que se ha interpretado por cierta doctrina como una limitación o gravamen, además de ser la causa directa de la atribución patrimonial en que consiste la subvención⁵⁰.

La LGS no escatima esfuerzos al enumerar los supuestos que legitimarían la entrega dineraria en que consiste la subvención, recogiendo varias formas en las que se pueda llevar a cabo dicho cumplimiento («ejecución de un proyecto», «realización de una actividad», «adopción de un comportamiento singular», «concurrencia de una situación») e incluso distintos momentos en los que pueda tener lugar («ya realizados o por desarrollar»). Además, dicho proyecto o actividad parece que deberá

⁴⁹ Exposición de motivos §.2 de la LGS.

⁵⁰ Esta es la interesante hipótesis que formula BUENO ARMILLO, A. (2011: 65-67), tras analizar las diversas propuestas teóricas que tratan de explicar la relación entre la subvención y la afectación a un fin remitiéndose a las instituciones de la carga, el modo y la condición resolutoria. El autor se basa en la distinción entre la causa del acto de concesión de la subvención, que deberá adecuarse al fin público marcado por las bases reguladoras, y la causa de la atribución patrimonial, que supondrá que el dinero entregado sirva para realizar determinada actividad (la afectación). Y continúa diciendo: «el reintegro obedecerá, por norma general, a la falta de causa de la atribución patrimonial, al faltar la razón, el motivo que justifique la transferencia de una cantidad económica de un patrimonio (público) a otro». Alguna jurisprudencia continúa relacionando las obligaciones que corresponden al beneficiario de la subvención con la figura jurídica del modo, como sucede en la STSJ de Andalucía/Granada 1183/2021, de 24 de marzo (ponente: JIMÉNEZ MORERA), en materia de contratación de personal docente en una subvención concedida por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía. En dicha sentencia se afirma taxativamente: «porque la naturaleza modal de la subvención no admite discusión, así como tampoco el que sea a cargo del beneficiario el deber de acreditar el cumplimiento de lo que por ello le incumbe».

presentarse como específico, concreto y determinado⁵¹, no con carácter genérico, pues así se deduce del mismo artículo 2.1.b) LGS, que exige como requisito de la subvención que la entrega quede sujeta al cumplimiento de un «determinado» objetivo, o a la adopción de un comportamiento «singular».

Entre la maraña del enunciado de este precepto brotan distintas ideas que conviene atender. En primer lugar, el artículo 2.1.b) LGS ampara dos supuestos diferentes, ya que vincula la entrega dineraria, bien al cumplimiento de un determinado objetivo (sea en forma de proyecto, actividad o comportamiento) «por desarrollar», o bien al hecho de que el proyecto o actividad ya se hayan realizado, es decir, a la «conurrencia de una situación». Esta distinción nos conduce a la diferenciación clásica entre subvenciones *stricto sensu* (o subvenciones *ex ante*) y primas (o subvenciones *ex post*) atendiendo a la presencia o no del elemento de la afectación, que solo está presente en la primera.

En segundo lugar, existen diversas maneras de concretar el objetivo de la subvención *stricto sensu* (o *ex ante*). Esto es, es posible que la Administración convocante defina el proyecto o actividad «por desarrollar» con mayor o menor precisión, e incluso que del desarrollo de dicha actividad no se pretenda la obtención de un resultado concreto. Esto nos permite llegar a la distinción entre «subvenciones de actividad» y «subvenciones de resultado». Esta distinción, sin embargo, no resulta posible en el caso de las primas (subvenciones *ex post*), pues se conceden cuando la situación o actividad se encuentra «ya realizada», y esta situación exigida para la concesión del dinero estará, obviamente, bien definida en tanto que ya concurre o se ha realizado.

En tercer lugar, en todo caso, el beneficiario está obligado a destinar la subvención otorgada al objetivo fijado, a la situación futura e incierta que fundamentó dicho otorgamiento, lo que equivale a decir que debe cumplir la afectación. Pero, nuevamente, esta exigencia solo resulta posible en el caso de las subvenciones *stricto sensu* (o *ex ante*), dado que no hay ninguna actividad futura e incierta a la que se encuentren afectas las primas (subvenciones *ex post*), en la medida en que son subvenciones concedidas por actividades «ya realizadas» o por la concurrencia de una situación. En el caso de las primas, esta actividad ya realizada o situación concurrente se configura como un requisito del acto de concesión, como un presupuesto de hecho que debe concurrir obligatoriamente para su válida adopción.

Y, finalmente, aunque no se indique en este artículo, sí resulta de la afirmación anterior que el incumplimiento de las obligaciones a las que se encuentra afecta la subvención por parte de la persona beneficiaria podrá derivar en la exigencia del reintegro de las cantidades percibidas. Lo que, de nuevo, solo es posible en el caso de

⁵¹ COLLADO BENEYTO, P. J., (2009: 175) refiere, sin embargo, dicha concreción más bien al interés general que a la actividad a realizar: «para el fomento de una actividad de interés general que deberá presentarse como específica, concreta y determinada, no con carácter genérico».

las subvenciones *stricto sensu*, es decir, aquellas vinculadas a una actividad que no se sabe si se realizará o no. Veamos todo ello con más detalle.

1. La distinción entre subvención en sentido estricto y prima

Como ya se ha comentado, el art. 2.1, párrafo b), de la LGS recoge dos supuestos subvencionables diferentes: las actividades, proyectos o comportamientos por realizar (esto es, futuros e inciertos), y la concurrencia de una situación o la existencia de actividades o proyectos ya realizados (presentes y ciertos).

La afectación, el rasgo con el que el legislador pretendió dar un carácter particular a la figura de la subvención, solo concurre en el primer supuesto, en las subvenciones que encuentran su causa en la realización de una actividad en el futuro, por lo que vienen a denominarse «subvenciones *ex ante*» o subvenciones en sentido estricto, en contraposición con las «subvenciones *ex post*» o primas, en las que el motivo de la entrega dineraria se halla en la constatación por la Administración concedente de una determinada situación o hecho producido. El elemento de la afectación es, por tanto, el criterio básico que permite distinguir entre ambas figuras⁵² o, como lo expresa PASCUAL GARCÍA, lo «relevante es determinar si el beneficiario queda necesariamente obligado a desarrollar una determinada conducta»⁵³.

Entre las conocidas como subvenciones *ex post* o primas se situarían múltiples supuestos de premios que, como se ha mencionado anteriormente, conceden las universidades al estudiantado o a su personal. En estos casos el otorgamiento se produce tras comprobar que la persona beneficiaria reúne los requisitos para ello. Como ejemplo tomaremos los premios Tu TesiX en 3 Minutos, del Plan de Divulgación Científica de la UHU, los Premios a la Trayectoria en Transferencia del Conocimiento del X Plan Propio Galileo de la UCO o el Premio UNIA-Digital a la Investigación. Todas estas convocatorias parecen encontrar su razón de ser en una situación cierta y determinada, en un hecho ya producido: en el primer caso, se otorga un premio a un vídeo ya realizado con el objetivo de «estimular la divulgación científica»; en el segundo, se reconoce con un premio la trayectoria en transferencia de conocimiento del profesorado; y, en el tercero, se concede un reconocimiento y una

⁵² Autores como BUENO ARMILLO, A. (2011: 77-79) proponen otros elementos adicionales de distinción, como la existencia de dos actos administrativos en la subvención (resolución de concesión y declaración del derecho de pago) y de uno solo en la prima, la inexistencia de la obligación de justificación en la prima (artículo 30.7 LGS) y la dificultad de sostener la procedencia del reintegro en el caso de las primas.

⁵³ PASCUAL GARCÍA, J. (2016: 47). Este autor se muestra contrario a considerar que la afectación recae sobre los fondos objeto de la subvención, afirmando: «quien queda obligado, vinculado, al cumplimiento de un objetivo es el receptor, pero ello no supone que los fondos estén «afectados», como si sobre los mismos pesara una traba o embargo».

cantidad monetaria a la investigación derivada de Tesis Doctorales en el campo de la transformación digital de la sociedad.

Por contra, en la convocatoria de Premios del Consejo Social al talento del estudiantado de la UGR para iniciación a la investigación, si bien se trata de premiar el talento del alumnado que ha cursado brillantemente los estudios de Máster, se introduce un futurible que no se corresponde con lo que se describe como prima, al requerir al «premiado» que, tras su selección, formalice la matrícula para estudios de Doctorado. Se trataría, pues, no de un premio, sino de una beca para incentivar el inicio de la actividad investigadora, esto es, una subvención en sentido estricto que se otorga para la realización de una actuación futura y continuada, aunque sin un resultado determinado y esperable de dicha actividad⁵⁴.

2. La definición del objetivo y la distinción entre subvenciones de actividad y subvenciones de resultado

A priori podría parecer obvio que convendrá a la Administración fijar y definir claramente cuál sea la obligación principal de la persona beneficiaria de la subvención, esto es, el objetivo, la actividad o el proyecto a realizar y que justifican la aplicación de los fondos públicos recibidos, pues con ello se evitaría todo rastro de liberalidad en la actuación administrativa, así como un eventual enriquecimiento por parte de los beneficiarios sin una causa justificada⁵⁵. Esto es, la actividad u objetivo que se ha de desarrollar debería aparecer con la máxima concreción en la norma (bases reguladoras) y en el acto administrativo (convocatoria) que establecen la subvención o, en última instancia, en el instrumento (acto o convenio) de concesión.

Sin embargo, las Administraciones públicas en general y las universidades públicas andaluzas en particular no siempre definen de forma adecuada o completa cuál es el objetivo de obligado cumplimiento que deberá acometer la persona beneficiaria de la subvención, encontrándose en ocasiones que el objetivo o actividad que se deben realizar no aparecen entre las disposiciones relativas a las obligaciones de las personas beneficiarias, o bien que falta por completo la identificación del objeto de la convocatoria. Una situación así se produce en el Programa de *Mentoring* de excelencia para el desarrollo del talento STEM femenino de la UCO en colaboración

⁵⁴ Las cuatro convocatorias mencionadas han sido publicadas en la BNDS por las correspondientes universidades convocantes con los códigos 814207, 790315, 758795 y 772241, respectivamente.

⁵⁵ TENA PIAZUELO, V., en LÓPEZ RAMÓN, F. (2005: 110), explica la existencia del reintegro precisamente por el hecho de que no debe producirse ese enriquecimiento sin causa: «no cabe duda de que el sentido de la regulación del reintegro se explica de manera llana por un principio general del derecho, como es la prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa. Tal carácter tiene, en efecto, la integración en el patrimonio del beneficiario de la aportación dineraria a fondo perdido (no devolutiva) en que consiste la subvención».

con la Real Academia de Ingeniería, que tiene por objeto seleccionar alumnas de los últimos cursos de grado o máster en estudios STEM (*Science, Technology, Engineering & Mathematics*) para participar como *mentees*, con el fin de fomentar vocaciones femeninas en carreras STEM⁵⁶. La vaguedad en la identificación de la tarea objeto de subvención, que por otro lado se tendría que llevar a cabo fuera del ámbito universitario, trata de paliarse introduciendo, entre las obligaciones de las beneficiarias, que participen en dos actividades de divulgación científica o de promoción de las titulaciones STEM organizadas por la Universidad de Córdoba.

De hecho, se producen con bastante frecuencia supuestos como el descrito, en los que la actividad subvencionada no es concreta ni puntual, sino que exige el desarrollo de una actividad o proyecto poco determinado que se deberá realizar en un periodo de tiempo. Dado que el artículo 2.1.b) LGS presenta diversas maneras de dar cumplimiento al objetivo de la subvención (mediante la «ejecución de un proyecto», la «realización de una actividad» o la «adopción de un comportamiento singular», junto con la ya vista «conurrencia de una situación» característica de las primas), quedan englobadas tanto actividades o situaciones concretas y puntuales como actividades o proyectos que requieran un más amplio y prolongado desarrollo. Esta cuestión nos conduce a los distintos grados de afectación a los que se refiere FERNÁNDEZ FARRERES, según la distinción formulada por la doctrina italiana entre «subvenciones de actividad» (*di indirizzo*) y «subvenciones de resultado» (*di incoraggiamento*)⁵⁷. Si bien en ambas existe afectación, el impacto en el desarrollo de la actividad por parte del beneficiario es diferente, puesto que las subvenciones de resultado buscan cumplir un objetivo específico en un momento determinado, en tanto que las subvenciones de funcionamiento apoyan actividades continuadas a lo largo de un periodo.

En el ámbito universitario encontramos numerosas subvenciones concedidas a una actividad o proyecto concretos y completos, como sería, por ejemplo, la compra de un ordenador, justificable mediante la presentación de la correspondiente factura. Y también se encuentran frecuentes casos de subvenciones de actividades continuadas, como las becas para la acreditación del requisito lingüístico para el Grado, que financian la realización de cursos de idiomas⁵⁸, o las ayudas destinadas a promover la formación básica en investigación de los estudiantes, como las denominadas «becas

⁵⁶ BOUCO núm. 2023/00109 de 01/02/2023.

⁵⁷ Como evidencia FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 35-36), «distintos pueden ser los grados de afectación, lo que se proyecta en las cargas que asumirá el beneficiario. De ahí la distinción elaborada en la doctrina italiana entre «subvenciones de actividad» y «subvenciones de resultado». En ambos casos hay afectación, pero las consecuencias para el desarrollo de la actividad del beneficiario no son las mismas».

⁵⁸ Convocatoria de Ayudas al Alumnado de la Universidad de Cádiz para la Adquisición y Acreditación de Competencias Lingüísticas en Lenguas Extranjeras, curso 2023-24, publicada en BDNS con código 758593.

semillero» del Plan Propio de Investigación de la UCO⁵⁹. En el primer caso, las ayudas tienen como objetivo el estudio de un idioma para alcanzar un nivel mínimo de B1, siendo importante tanto la actividad como el resultado. En el segundo caso, las ayudas están afectas a la realización de tareas investigadoras por parte del beneficiario, quien deberá incorporarse de inmediato a una de las líneas de investigación del grupo en el que se integra y desarrollar eficazmente el plan de trabajo presentado junto con su solicitud. A pesar de que la persona beneficiaria esté obligada a presentar un informe final, o a exponer los resultados de sus investigaciones, estas no dejan de ser sino obligaciones formales y complementarias del objetivo principal de la subvención, que es desarrollar tareas de investigación a lo largo del periodo becado. No se pretende alcanzar un resultado final (por ejemplo, una publicación científica, un póster o una comunicación en un Congreso, etc.), sino que lo que se busca es un comportamiento (la iniciación a la investigación).

La diferencia entre ambos tipos de subvenciones, de resultado y de funcionamiento, tendrá una doble consecuencia. Por un lado, en la forma de justificación, que resultará más fácil cuanto más cierto sea el objeto de subvención. Por otro, en cuanto a la posibilidad de garantizar que no se produce un enriquecimiento indebido del beneficiario derivado del otorgamiento de la subvención, de acuerdo con el llamado «principio de no rentabilidad» establecido en el artículo art. 19.3 LGS, que prohíbe que la subvención, por sí misma o en concurrencia con otras ayudas, supere el importe de la actividad. En el caso de un comportamiento subvencionado que requiere un desarrollo en el tiempo, como es el caso de la mencionada investigación científica de las «becas semillero» o los trabajos de fin de grado o máster, ¿cómo podría justificarse sino por un resultado final, como un artículo publicado, la obtención de una acreditación de idioma, o la defensa del TFG o TFM? Y, siendo dicha actividad continuada difícil de cuantificar económicamente, ¿cómo valorar si el importe de la subvención concedida supera en este caso el coste de la actividad subvencionada? El primer problema suele resolverse en este tipo de convocatorias imponiendo a los beneficiarios obligaciones tales como presentar un informe final o un resumen del TFG o TFM o exponer los resultados de las investigaciones, del TFM o del TFG en seminarios. En cuanto a la segunda cuestión, en cambio, no es posible dar una respuesta clara, pues no parece posible cuantificar en dinero cuánto cuesta iniciarse en la investigación o incluso realizar un TFG.

⁵⁹ Reglamento 7/2024 sobre las Bases Regulatorias para concesión de becas Semillero de Investigación del Plan Propio de Investigación de la UCO (BOUCO núm. 2024/00264 de 26/02/2024).

3. Las consecuencias del incumplimiento de la actividad a la que se encuentran afectos los fondos

La subvención en sentido estricto ha de tener, como hemos visto, un objetivo (más o menos específico y determinado) al cual deben destinarse los fondos que la Administración entrega al beneficiario. Ese es, sin duda, el sentido de la afectación. La persona beneficiaria adquiere el compromiso de cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que constituye su afectación, siendo esta la primera de sus obligaciones conforme al artículo 14.1.a) LGS.

La consecuencia directa y natural de no llevar a cabo el objetivo fijado, de acuerdo con las condiciones, plazos y requisitos establecidos en el momento de su concesión, sería lo que REBOLLO PUIG denomina el «reintegro propiamente dicho», ya que la subvención precisamente se concede para que se emprenda cierta actuación y «todas las cantidades percibidas en ese concepto deben aplicarse a esa actividad de modo que si, por la razón que sea, no llega a realizarse, se pierde el derecho a ella. La subvención queda sin la causa que la justificaba»⁶⁰.

Efectivamente, el artículo 37.1, apartado b), de la LGS establece que procederá el reintegro de las cantidades percibidas como consecuencia del incumplimiento «total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención». Tan relevante resulta la actividad u objetivo que fundamenta el otorgamiento de la subvención que, por un lado, justifica la relación que se establece entre la Administración y la persona beneficiaria y, por otro, podría conducir al reintegro de las cantidades que inicialmente fueron entregadas a fondo perdido, precisamente porque el incumplimiento de aquello que se estableció como una carga para el beneficiario es causa de resolución de aquella relación establecida⁶¹.

Esta idea es más que evidente cuando hablamos de subvenciones de resultado. Por ejemplo, la inobservancia del mínimo de días exigidos para completar una estancia de movilidad Erasmus con fines de docencia, o la falta misma de realización de la actividad docente que constituye el objetivo principal de esta subvención, apuntarían

⁶⁰ REBOLLO PUIG, M. en FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 428).

⁶¹ Así, TENA PLAZUELO, V., en LÓPEZ RAMÓN, F. (2005: 120), habla indistintamente de carga y de condición resolutoria al referirse a las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del beneficiario: «el concepto técnico-jurídico de subvención, transformado hoy en día en concepto legal por su incorporación al artículo 2 de la Ley General de Subvenciones, nos habla de atribución dineraria directa que se otorga para fomentar una actividad de utilidad pública o de interés social a fondo perdido, es decir, con carácter no devolutivo, y que se encuentra sometida a la carga o condición resolutoria, esto es, a la precisa realización de la actividad, suficientemente acreditada, convenientemente verificada y controlada, pues de contrario procede su reintegro. (...) Lo que hay que destacar, en suma, es el carácter finalista y condicionado de la subvención, que da sentido a la relación entablada entre la Administración y el beneficiario».

a un incumplimiento susceptible de reintegro, sea total o parcial, de la subvención percibida por el docente⁶².

No ocurre así cuando nos fijamos en subvenciones de actividad, como son algunas de las ayudas sociales de las universidades. Por ejemplo, las Ayudas para el estudiantado en riesgo de exclusión social de la UCO están dirigidas a cubrir los gastos de matrícula, manutención, alojamiento o transporte de estudiantes cuya situación de dificultad socioeconómica extrema pueda interferir en el inicio o continuidad de sus estudios, y las Ayudas sociales a estudiantes de la UPO se destinan a hacer frente al pago de sus matrículas o gastos de manutención durante sus estudios⁶³. La carencia en estos casos de una acción precisa y acabada (pues en tales convocatorias no se requiere del alumnado beneficiario que demuestre el aprovechamiento o la finalización de sus estudios) no supone que falte el requerido elemento de la afectación, sino simplemente que no se exige un resultado tras el desarrollo de la actividad subvencionada. El resultado es que la causa de reintegro por incumplimiento de la finalidad [37.1.b) LGS] no sería aquí fácilmente aplicable. Como mucho, sí sería exigible el reintegro por incumplimiento de las obligaciones secundarias impuestas por la Administración a los beneficiarios y de los compromisos asumidos por estos [37.1.f) LGS], como las obligaciones de justificación (de gastos de matrícula, manutención, alojamiento o transporte) o algunas obligaciones formales como «someterse a las actuaciones de comprobación precisas para verificar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones determinantes de la concesión de la ayuda».

VII. LA ENTREGA DINERARIA DEBE SATISFACER UN INTERÉS GENERAL

El último requisito para que la concesión de un beneficio o ventaja por parte de la Administración pública se considere una subvención en el sentido del artículo 2 LGS es que la situación o actividad que fundamenta su concesión, ya realizadas o

⁶² Nos referimos en esta ocasión a la Convocatoria de Ayudas Erasmus+ para docencia (STA) a terceros países no asociados al Programa (KA171). Proyecto 2023, publicada en BOUCO núm. 2024/00564 de 11/04/2024, que establece la obligación de impartir un mínimo de ocho horas de docencia, durante los cinco días requeridos de estancia en la universidad extranjera, así como «participar en al menos una reunión con alumnado y/o personal de la universidad de destino, con la finalidad de difundir los estudios de la Universidad de Córdoba» y acreditarla de forma gráfica.

⁶³ La primera, publicada en BOUCO núm. 2023/01130 de 29/11/2023 para el curso 2023/2024. La segunda, disponible en [https://www.upo.es/system/modules/com.saga.upo.sedelectronica.frontend/handler/download-alfresco-document.pdf?ref=fb2e79a5-d7f9-435c-8bed-534854aa1a78](https://www.upo.es/system/modules/com.saga.upo.sedeelectronica.frontend/handler/download-alfresco-document.pdf?ref=fb2e79a5-d7f9-435c-8bed-534854aa1a78) (última fecha de consulta: 26/03/2025).

pendientes de realizar por parte de la persona beneficiaria de la subvención, satisfagan un interés social o tengan una finalidad pública⁶⁴.

Por tanto, la gratuidad de la subvención a la que nos referimos anteriormente no podrá ser sinónimo de liberalidad en la actuación de la institución concedente, sino que deberá responder a un interés legítimo de la Administración⁶⁵. Este espíritu es el que intenta recoger el requisito del artículo 2.1, apartado c) LGS cuando exige como requisito de la subvención que esta fomente una finalidad pública o interés social.

Efectivamente, la Exposición de Motivos §.1 de la LGS coloca a la subvención entre las técnicas de fomento de «determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público». Y es numerosa la jurisprudencia que, en el mismo sentido, considera la subvención como una técnica de fomento que tiene por fin promover la actividad de particulares u otras Administraciones Públicas hacia los fines de interés general que la institución concedente representa⁶⁶. La subvención se erige, por tanto, como un instrumento de política pública que se dirige a estimular, mediante incentivos económicos, conductas que favorecen al interés general.

Por otro lado, la causa del desplazamiento patrimonial no deberá ser el mero enriquecimiento del beneficiario, es decir, la subvención no deberá responder a una

⁶⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005: 36), destaca la falta de precisión del legislador en el párrafo c) del artículo 2.1 LGS: «La referida previsión no es del todo exacta, pues la actividad que desarrolla el beneficiario no tiene por qué tener por objeto «fomentar» el desarrollo de una actividad de interés público. Lo que quiere decirse, obviamente, es que la entrega dineraria se justifica porque con ello se fomenta una actividad que, sin dejar de ser propia del beneficiario y, por tanto, si este es un particular, una actividad privada, es a la vez una actividad de interés público o en la que, en todo caso, media un interés público en que sea llevada a cabo».

⁶⁵ Como indica la STS 733/2021, de 25 de mayo de 2021 (ponente: PERELLÓ DOMENECH): «El concepto mismo de la subvención es incompatible con la atribución libérrima de fondos públicos. En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial sin causa o con fundamento en la mera liberalidad de la entidad concedente».

⁶⁶ La STS 1335/2021, de 16 de noviembre de 2021 (ponente: CÓRDOBA CASTROVERDE) afirma en este sentido que «la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un *modus*, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste». También la STS 733/2021, de 25 de mayo de 2021 (ponente: PERELLÓ DOMENECH), mencionada anteriormente, dice al respecto: «El instituto jurídico subvencional se inscribe en la actividad de fomento de la Administración, y tiene como fin impulsar u orientar comportamientos para la consecución de objetivos dignos de protección y estímulo, siempre sobre la inexcusable premisa que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE) y a satisfacer las necesidades públicas».

causa donandi, a un acto de pura liberalidad que conduzca a un lucro indebido de los beneficiarios⁶⁷. No hay duda de que su finalidad deberá ser la satisfacción de un interés general, a pesar de que el apartado c) del artículo 2.1 de la LGS no resulta especialmente acertado en su redacción. Así, la Administración utiliza el instrumento primordial de la actividad de fomento, la subvención, para dar debido cumplimiento a los intereses públicos cuya promoción y salvaguardia tiene encomendadas.

En tal sentido, habría que entender que las universidades públicas deberían circunscribir su actividad subvencional a la esfera del interés público del que se ocupan, esto es, lo relativo a la prestación del servicio público de la educación superior, aun cuando sea dentro de la amplia gama de funciones que tienen encomendadas por la LOSU⁶⁸. Sin embargo, la realidad que encontramos entre las ayudas establecidas y otorgadas por las universidades públicas andaluzas, así como las finalidades que persiguen, resultan tan diversas como amplia la relación de funciones que competen a las universidades, apuntando incluso más allá, hacia la satisfacción de intereses ajenos al ámbito de la educación superior.

Sin ánimo de menoscabar lo encomiable de su finalidad, tomaremos como ejemplo de lo anterior las Ayudas para favorecer la incorporación y promoción académica del alumnado del Barrio de las Palmeras que oferta anualmente la UCO⁶⁹. Esta convocatoria se dirige a conceder prestaciones económicas para cubrir las necesidades básicas de las familias de dicha barriada, con el fin de facilitar el acceso de estudiantes de Educación Secundaria a titulaciones oficiales de Grado impartidas por la Universidad de Córdoba, «con una razonable probabilidad de éxito». Es decir, se trata de ayudas concedidas para el estudio de enseñanzas medias, no de enseñanzas superiores, a las que únicamente se aspira a llegar. *A priori*, el establecimiento de estas

⁶⁷ Salvo ciertas subvenciones, como hace notar BUENO ARMILLO, A. (2011: 54-55), entre las cuales se encuentran las ayudas sociales concedidas a quienes se encuentran en una determinada situación, que «pretenden precisamente el enriquecimiento del beneficiario», pues «precisamente a través del enriquecimiento del beneficiario, se satisface un interés general, que sería la verdadera finalidad perseguida por las normas reguladoras de tales subvenciones».

⁶⁸ El artículo 2 LOSU ofrece una amplia enumeración de las funciones que corresponden a las universidades: la educación y formación del estudiantado; la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; la generación, desarrollo, difusión, transferencia e intercambio del conocimiento; la promoción de la innovación a partir del conocimiento; la contribución al bienestar social, al progreso económico y a la cohesión de la sociedad; la generación de espacios de creación y difusión de pensamiento crítico; la transferencia e intercambio del conocimiento y de la cultura; la formación de la ciudadanía a través de la transmisión de los valores y principios democráticos; o el fomento de la participación de la comunidad universitaria en actividades de voluntariado.

⁶⁹ Entre ellas, véanse la convocatoria 2022 publicada en BOUCO núm. 2022/00797 de 27/07/2022, y la convocatoria 2023 en BOUCO núm. 2023/00804 de 25/07/2023, y, en el año 2024, el Reglamento 28/2024 por el que se aprueban las Bases Reguladoras del Proyecto Las Palmeras de la Universidad de Córdoba, aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha de 25 de julio 2024 y la convocatoria en BOUCO núm. 2024/01103 de 30/07/2024.

ayudas no parece responder plenamente a la parcela de interés público por el que la institución universitaria debería velar, a pesar de que se trata de justificar como sigue: «La Universidad de Córdoba, en el ámbito de la responsabilidad social que como Administración pública tiene encomendada, asume entre sus objetivos prioritarios la puesta en marcha de procesos formativos que superen las circunstancias de riesgo y vulnerabilidad social que sufren algunas personas y que suponen un serio obstáculo para su acceso a la institución de Educación Superior». Los destinatarios de las ayudas, ajenos a la comunidad universitaria, y la falta de un objetivo determinado, vinculado a los fines propios de la institución (ya que la obligación principal exige al alumno superar el 80% de las asignaturas que cursa en Secundaria), dificultan que pueda entenderse cumplido el requisito del art. 2.1.c) LGS.

En principio, no resulta relevante para el concepto de subvención el interés general en concreto que se persiga⁷⁰. Pero el uso del presupuesto institucional debe guiarse por los principios de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos también a la hora de crear nuevas subvenciones. En este sentido, las universidades públicas, como cualquier otra Administración pública, deben centrar su actividad subvencional en las funciones que tienen encomendadas. Para garantizar este enfoque, las decisiones administrativas de las universidades públicas que establezcan las bases y la convocatoria de las subvenciones deben determinar de manera fundada las razones de utilidad pública e interés social a las que la institución quiere responder mediante el establecimiento de una subvención, asegurando así que la concesión de fondos públicos se ajuste a la satisfacción de los intereses generales que estas singulares Administraciones públicas tienen encomendados.

VIII. CONCLUSIONES

Entre las entidades del sector público, las universidades públicas se encuentran entre aquellas que tienen un contacto más intenso con la figura jurídica de la subvención, en particular cuando actúan como entidades que establecen y otorgan subvenciones con el propósito de impulsar la realización de actividades y proyectos relacionados con sus competencias.

Sin embargo, la revisión sistemática de las bases reguladoras y las convocatorias publicadas en las universidades públicas andaluzas, tomando en consideración los requisitos del artículo 2 LGS, obliga a excluir del concepto legal de subvención muchas de las ayudas otorgadas por aquellas por distintas razones: bien porque se realicen por quienes no tienen la consideración de Administración pública (o, más

⁷⁰ Afirmación que procede de BUENO ARMIJO, A. (2011: 88), siguiendo a FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «da igual que se pretendan alcanzar objetivos económicos, culturales, sociales, etc. Nada de ello influirá en la institución».

sencillamente, de persona jurídica pública); bien porque consistan en prestaciones que no impliquen el desembolso de una suma de dinero; bien porque pese sobre la persona beneficiaria la obligación de una contraprestación directa a favor de la institución concedente; bien porque la entrega dineraria no se encuentre sujeta al cumplimiento de un proyecto, actividad o comportamiento determinado; o bien porque no se dirijan a promover fines de interés público en el ámbito de las funciones de la universidad.

La plena asimilación de esta realidad en las universidades públicas andaluzas permitiría depurar el régimen jurídico que aplican a tales ayudas, reservando la aplicación íntegra de la LGS a aquellas medidas que realmente encajen en el concepto legal de subvención y evitando la remisión a esta en los restantes supuestos. Esto conferiría una mayor coherencia a la profusa actividad de fomento que realizan las universidades públicas andaluzas y ayudaría, en última instancia, a que estas alcancen su fin: la satisfacción del interés general a través de la prestación del servicio público de educación superior mediante la docencia, la investigación y la transferencia del conocimiento.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., «La Galaxia subjetiva: Los «poderes adjudicadores» de subvenciones del sector público y las entidades colaboradoras», en GAMERO CASADO, E. y ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (coord.), *20 años de la Ley General de Subvenciones, Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 2023, pp. 55-80.

AMOEDO SOUTO, C. A., «El impacto de las Leyes 39 y 40/2015 en las universidades públicas: contenido, hipótesis y retos de futuro», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 182, 2017, pp. 283-312.

BUENO ARMIJO, A., *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea: especial referencia a las ayudas de la política agraria común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.

BUENO ARMIJO, A., *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

BUENO ARMIJO, A., «La concesión directa de subvenciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 204, 2017, pp. 269-312.

BUENO ARMIJO, A., «La actividad administrativa de fomento» en REBOLLO PUIG, M., VERA JURADO, D. J. (Dir.), *Derecho Administrativo. Tomo III. Modos y medio de la actividad administrativa*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 93-126.

COLLADO BENEYTO, P. J., *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento (Incidencia en la Generalitat Valenciana)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley» en FERNÁNDEZ FARRERES, G. (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson Civitas, Madrid, 2005, pp. 29-63.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Aspectos fundamentales de la Ley General de Subvenciones y su incidencia en la Universidad Pública» en ARIAS RODRÍGUEZ, A. (coord.) *Gestión y fiscalización de la investigación: en el ámbito universitario*, Ed. Universidad de Oviedo, 2006, pp. 29-50.

LACRUZ MANTECÓN, J., «La articulación competencial del régimen de las subvenciones en la Ley General de Subvenciones», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 41-63.

LLADÓ MARTÍNEZ, A., «Las leyes 39 y 40 de 2015 y las universidades públicas: su exclusión de la esfera de la Administración pública y consecuencias derivadas», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 53, 2017, pp. 359-391.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., en «Los beneficiarios de subvenciones», FERNÁNDEZ FARRERES, G. (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson Civitas, Madrid, 2005, pp. 156-223.

NIEVES BORREGO, J., «Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención», *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1963, pp. 17-120.

PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 6ª edición, 2016.

REBOLLO PUIG, M., «El reintegro de subvenciones», en FERNÁNDEZ FARRERES, G. (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson Civitas, Madrid, 2005, pp. 407-527.

RIVERO ORTEGA, R., «La aplicación de las Leyes 39 y 40/2015 a las universidades públicas: eliminando interrogantes», *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pp. 232-254.

TENA PIAZUELO, V., «El Reintegro de Subvenciones», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 105-130.

TOSCANO GIL, F., «Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la Ley General de Subvenciones», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024.

VILLAR PALASÍ, J. L., «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político», *Revista de Administración Pública*, núm. 14, 1954, pp. 11-122.