

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



## Diferència entre ajut i subvenció

29-07-2019

La importància de les mesures administratives de foment que s'apliquen en els diferents camps en què els poders públics han d'exercir les seves competències, resulta inqüestionable, atès que han esdevingut un instrument de política social i econòmica.

La concessió d'ajuts i subvencions constitueix una actuació administrativa generalitzada i, en molts casos, motor de l'economia i el benestar social, entre d'altres, ja que mitjançant aquesta concessió les administracions públiques fomenten la consecució d'activitats d'utilitat pública o d'interès social o de promoció d'una finalitat pública, i intenten complir els requisits d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com les disposicions en matèria de transparència.

Aquest camp esdevé difícil per a la doctrina i la jurisprudència, atès que inclou elements propis d'una activitat administrativa, d'una modalitat de despesa pública i d'instrument de planificació econòmica, aspectes pressupostaris i financers i aspectes jurídics que cal conjuminar per obtenir el resultat pretès, en tant que es tracta d'una forma d'intervenció administrativa adreçada a fomentar determinats comportaments de les persones beneficiàries.

Per aquest motiu, la diferència entre ajut i subvenció és una qüestió que no és clara i que, en general, equipara els termes considerant que l'un i l'altre són conceptes sinònims. Malgrat tot, en realitat ambdós termes són diferents.

Definicions d'ajut i de subvenció

Des d'un punt de vista etimològic, el mot *ajut* prové dels vocables llatins *auxilium* o *auxilium argentarium* ('donar ajut financer') i el mot *subvenció*, de *subventio* o *subsidium*.

Segons la definició del Diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans, un **ajut** és l'acció d'ajudar o allò que serveix per ajudar. En canvi, la **subvenció** la defineix com l'acció de subvenir o venir en ajut d'algú o en les necessitats d'algú.

D'acord amb el Diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola, un **ajut** és l'acció i l'efecte d'ajudar, posar els mitjans per assolir quelcom o servir-se de la cooperació o l'ajuda d'algú. Per la seva banda, la **subvenció** és l'ajut econòmic que es dona a una persona o institució perquè realitzi una activitat considerada d'interès general.

El Diccionari Jurídic de la Reial Acadèmia Espanyola determina que un **ajut** és una aportació econòmica o un suport financer, i una **subvenció** és una contribució financera per part d'un govern o de qualsevol organisme públic i qualsevol forma de sosteniment dels ingressos o dels preus que implica una transferència de recursos econòmics de l'atorgant al receptor per una quantitat inferior a la prestació total.

Com es pot apreciar, semblen conceptes sinònims però aquesta definició merament etimològica ha de ser completada amb la definició jurídica que determina les característiques pròpies de cada figura i els atorga una entitat pròpia. En general, l'ajut és una categoria que engloba un conjunt variat de figures de naturalesa jurídica i econòmica diferent, entre les quals hi ha la subvenció.

Podem identificar determinades actuacions en forma de préstecs, beneficis fiscals, transferències, subvencions, entre d'altres, que es conceben amb la finalitat pròpia de l'ajut, i que es poden materialitzar patrimonialment mitjançant fluxos econòmics dineraris o en espècie.

Tenint en compte l'anterior i per contextualitzar millor ambdós termes, podem dir que l'**ajut** és una disposició gratuïta de fons públics realitzada a favor de persones o entitats públiques o privades per raó de l'estat, la situació o el fet en què es trobi o que suporti. En canvi, la **subvenció** es podria definir com tota atribució patrimonial gratuïta a favor de persones físiques o jurídiques destinada a fomentar una determinada activitat o comportament d'interès públic o social.

El concepte jurídic

Malgrat que aquestes definicions perfilen més concretament cada concepte, cal acudir a les normes que regulen les activitats públiques de foment per analitzar les figures citades i veure'n les diferències.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de la Generalitat de Catalunya (en endavant Llei de finances), no conté una definició d'ambdós conceptes però en canvi sí que conté la de subvenció:

"Article 87

1. Es considera subvenció tot ajut que comporti una disposició de fons públics acordada per la Generalitat o les seves entitats autònomes a càrrec dels seus pressupostos, que tingui per objecte un lliurament dinerari entre els diferents òrgans i unitats de l'Administració pública de la Generalitat, o d'aquests a altres entitats públiques o privades i particulars, i que compleixi els requisits següents:

a) Que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris.

b) Que el lliurament estigui afectat a un fi, un propòsit, una activitat o un projecte específics, i hi hagi l'obligació del destinatari de complir les obligacions o els requisits que s'hagin establert.

c) Que la finalitat respongui al foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o per a la promoció d'una finalitat pública."

Tampoc la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant LGS), no diferencia ambdues figures expressament:

"Article 2

Concepte de subvenció

1. S'entén per subvenció, als efectes d'aquesta Llei, qualsevol disposició dinerària realitzada per qualssevol dels subjectes que estableix l'article 3 d'aquesta Llei, a favor de persones públiques o privades, i que compleixi els requisits següents:

a) Que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris.

b) Que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja efectuats o per efectuar, o la concurrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert.

c) Que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública."

En dret comparat de les comunitats autònomes de l'Estat espanyol, tampoc no hi trobem una definició exacta del terme *ajut*, però sí, en canvi, la definició de *subvenció* en els mateixos extrems exposats en la Llei de finances i en la LGS.

En aquest sentit, ambdós textos legals resulten pràctics tenint en compte que el concepte de *subvenció* que formula exclou de la consideració de subvenció qualsevol *ajut* que no reuneixi els requisits que conté la LGS, i així categoritza el concepte d'*ajut*. Per aquest motiu, i segons l'autor José Pasqual García, en *Las subvenciones públicas*, "la LGS no es pot considerar una llei d'ajudes, sinó d'una modalitat d'aquestes, que queden sotmeses a un règim jurídic comú", i per tant, la Llei de finances tampoc no pot ser-ho.

Si tenim en compte aquesta accepció de l'*ajut* com tot allò que no es considera subvenció i, per tant, no està inclòs en la LGS, podem dir que les diferències més remarcables d'ambdues figures són que la subvenció requereix l'afectació dels fons públics entregats a complir un objectiu, executar un projecte específic, realitzar una activitat o adoptar un comportament singular. En conseqüència, si no hi ha afectació no hi ha subvenció, i ens trobaríem en el terme *ajut*.

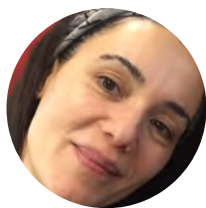
La convocatòria de la subvenció té un caràcter discrecional, i els ajuts tenen caràcter reglat i responen a característiques subjectives dels seus beneficiaris.

Al seu torn, la subvenció és un acte de disposició i, per tant, translatiu del domini, merament patrimonial, atès que comporta un increment del patrimoni de la persona beneficiària, mentre que l'ajut no necessàriament ho és en tots els casos i, en general, cobreix una necessitat determinada en funció de les característiques del subjecte beneficiari.

D'altra banda, i d'acord amb José Pasqual García, en *Las subvenciones públicas*, una subvenció "consisteix en l'entrega de diners i, per tant, exclou les donacions en espècie; no hi ha contraprestació (gratuïtat), encara que sí càrregues i condicions; s'adreça, com totes les actuacions administratives, a una finalitat pública, però aquestes es concreten en un objectiu determinat, sense que per tant hi hagi 'subvencions incondicionades'".

En conclusió, podem afirmar el següent:

- Els ajuts constitueixen l'univers de mesures públiques de foment, mentre que la subvenció és un tipus d'ajut amb característiques concretes i determinades que la diferencien de la resta d'actuacions de foment.
- L'ajut i la subvenció són figures jurídiques similars però amb característiques diferenciades, a les quals s'apliquen règims jurídics propis, atès que són activitats de foment diferents.



**Irene Artigues Rodríguez**

Coordinadora de comptabilitat i control a la Intervenció General del Departament de  
Vicepresidència, d'Economia i Hisenda