

# Evolución y análisis de la buena gestión de subvenciones públicas: del sometimiento a los requisitos jurídicos tradicionales a las nuevas demandas sociales

DANIEL MARTÍNEZ MANZANEQUE

Investigador en Ciencias Jurídicas, Políticas y Administración Pública

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio la actividad subvencional y la relación de esta con las nuevas demandas sociales. Se comienza con un breve análisis de la actividad de fomento, exponiendo después el concepto de subvención pública y la regulación de esta clase de ayuda pública. Posteriormente, se estudia el cumplimiento de una serie de «principios tradicionales», término que hace referencia a dos principios que contaron con un desarrollo legislativo temprano: el principio de legalidad y el principio de la buena gestión financiera. A continuación, se examinan los «nuevos principios», haciendo referencia aquí a una serie de principios nacidos de nuevas demandas sociales que, si bien es cierto que cuentan con un desarrollo legislativo tardío o posterior, son a día de hoy tan importantes y relevantes como el resto: el principio de igualdad efectiva de género, el principio de sostenibilidad medioambiental y los principios de publicidad y transparencia. Finalmente, el trabajo termina con un análisis del Plan de Recuperación Económica para Europa aprobado por la UE a causa de la pandemia, examinando especialmente la creación del fondo de recuperación «Next Generation EU» y la importancia que tienen las subvenciones públicas dentro de este.

## PALABRAS CLAVE

subvenciones públicas | igualdad de género  
sostenibilidad medioambiental | transparencia  
Plan de Recuperación Económica para Europa

## ABSTRACT

*The object of this work is to study subsidy activity and its relationship with new social demands. It begins with a brief analysis of the promotion activity, then facilitates the concept of public subsidy and the regulation of this type of public aid. Subsequently, compliance with a series of «traditional principles» is studied, a term which refers to two principles that were developed early in the legislation: the principle of legality and the principle of good financial management. The «new principles» are examined below, referring here to a series of principles born of new social demands which, although it is true that they have a late or later legislative development, are today as important as the rest. These are the principle of effective gender equality, the principle of environmental sustainability and the principles of publicity and transparency. Finally, the work concludes with an analysis of the Economic Recovery Plan for Europe adopted by the EU because of the pandemic, examining the creation of the «Next Generation EU» recovery fund and the importance of public subsidies within it.*

## KEYWORDS

public subsidies | gender equality  
environmental sustainability | transparency  
Economic Recovery Plan for Europe

## Índice

**1. El concepto de subvención pública y los principios generales de la Ley General de Subvenciones.** 1.1. El ámbito de actuación de subvenciones públicas: la actividad de fomento. 1.2. Concepto amplio y estricto de la subvención. 1.3. El artículo 8 de la Ley General de Subvenciones.- **2. Principios rectores tradicionales de la gestión de subvenciones públicas.** 2.1. El principio de legalidad. 2.2. La «buena gestión financiera»: eficacia, eficiencia y economicidad.- **3. Los nuevos principios en la gestión de subvenciones públicas.** 3.1. Igualdad y no discriminación. El enfoque de género en las subvenciones públicas. a) Definición de conceptos. b) Las subvenciones públicas y otros mecanismos de fomento de la igualdad de género. 3.2. Sostenibilidad medioambiental y subvenciones públicas. a) Definición del concepto y contexto social. b) La sostenibilidad medioambiental en el marco de la UE. c) La sostenibilidad medioambiental en el marco nacional. 3.3. La publicidad y la transparencia en la concesión de subvenciones públicas. a) Definición de conceptos y contexto histórico. b) La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. c) La Base de Datos Nacional de Subvenciones. d) Luces y sombras: el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.- **4. Subvenciones públicas frente a la crisis de la Covid-19: El Plan de recuperación económica para Europa.**- **5. Bibliografía**

## 1. El concepto de subvención pública y los principios generales de la Ley General de Subvenciones

### 1.1. El ámbito de actuación de subvenciones públicas: la actividad de fomento

Las tareas que asume la Administración no siempre son las mismas, pues estas deben de adaptarse a distintas directrices y orientaciones políticas, económicas y sociales. En las últimas décadas, especialmente en el ámbito europeo, dichas tareas han ido cambiando en consonancia con distintos acontecimientos como el desarrollo económico, el envejecimiento de la población, la sociedad de la información o el aumento de los efectos del cambio climático<sup>1</sup>.

Desde un punto de vista jurídico, estas actividades pueden clasificarse atendiendo al efecto que producen en la libertad y derechos de los particulares. Podemos distinguir la actividad de policía o de limitación, que restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares; la actividad de fomento o incentivadora, que estimula a través de premios o apoyos económicos el ejercicio de la actividad de aquellos, para que la orienten al cumplimiento de determinados fines de interés general y, por último, la actividad de prestación o de servicio público, por la que la Administración suministra prestaciones a los ciudadanos para satisfacer diversas necesidades públicas<sup>2</sup>.

Así, en lo que concierne al objeto de estudio, la actividad de fomento puede definirse como aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos<sup>3</sup>.

1. Sánchez Morón, M. (2019). *Derecho Administrativo: Parte General* (15.ª ed.). Madrid: Tecnos.
2. Parada Vázquez, J. (2019). *Derecho Administrativo* (25.ª ed.). Madrid: Dykinson, pp. 304-307; Jordana De Pozas, L. (1949). «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo». *Revista De Estudios Políticos*, (48), pp. 41-54.
3. Parada Vázquez, J. (2019). «*Derecho administrativo...*», op. Cit. supra en nota 2, pp. 328-330. La evolución tanto del propio concepto de fomento como de la actividad en sí misma ha sido trascendental en el último siglo. Luis Jordana de Pozas la definió en 1949 como «la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos y riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos». Por su parte, Sebastián Martín-Retortillo define a finales del s. XX el fomento como «una acción persuasoria, estimulante, ejercida desde el poder: determinación, primero, e impulsión, después, de actividades privadas que es de interés promover (...). Significa también excitar, promover, materia con que se ceba una cosa».

Por lo tanto, vemos dos elementos identificativos dentro de esta actividad: por un lado, la concesión de protagonismo a iniciativas y actividades del sector privado y, por otro lado, la realización de actividades en las que concurre un interés general. Para llevar a cabo dicha actividad, la Administración tiene a su disposición una variedad de ayudas públicas y medidas de fomento. Dichas ayudas públicas son muy diversas y adoptan distintas formas, lo que hace que resulte complicado configurar una lista cerrada de todas ellas. Varias de estas ayudas públicas presentan un carácter económico, destacando una de estas ayudas por encima del resto: la subvención.

### 1.2. Concepto amplio y estricto de la subvención

El concepto de subvención siempre ha sido objeto de distintas definiciones. Una de esas definiciones entiende la subvención como «una atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, que una Administración pública realiza en favor de otra o, más frecuentemente, en beneficio de los particulares, concedida para la ejecución por el sujeto beneficiario de la misma, de una actividad que le es propia y representa un interés general y público»<sup>4</sup>. Otras propuestas dogmáticas han abordado la cuestión de definir la subvención otorgándole a esta una categoría más amplia, señalando que la subvención es un instrumento de la planificación administrativa de la economía y que comprende cualquier beneficio económico que persiga finalidades públicas, con independencia de la forma jurídica que adopte<sup>5</sup>.

Nuestra legislación nacional recoge ambos conceptos de la subvención, tanto el estricto («disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público») como el amplio («cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus organismos autónomos y a las subvenciones o ayudas financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económica Europea») <sup>6</sup>.

Ambos conceptos resultan muy útiles. De una parte, la concepción amplia de la subvención, entendida como cualquier tipo de ayuda pública económica, directa o indirecta, perspectiva dominante en el Derecho Comunitario, es la que rige para el control de la acción incentivadora desde la defensa de la libre competencia; de otra parte, la concepción estricta de la subvención, como disposición directa de capital público a favor de un tercero, supone el punto de partida para la aplicación del régimen de otorgamiento y control de las disposiciones directas de capital, hoy regulado en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS)<sup>7</sup>.

### 1.3. El artículo 8 de la Ley General de Subvenciones

La LGS establece en el artículo octavo una serie de obligaciones que deben de cumplir las Administraciones Públicas en cuanto a la concesión y gestión de subvenciones. Dentro de los diversos mandatos aquí establecidos, debemos enfatizar aquel que dice que la gestión de

4. Fernández Farreres, G., & Instituto de Estudios Fiscales. (1983). *La subvención: Concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 103 y ss.

5. Díaz Lema, J. M & Gallego Anabitarte, A. (1985). «Subvenciones y crédito oficial en España». *Instituto de Estudios Fiscales Instituto de Crédito Oficial*, Madrid, p. 24.

6. Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, artículo 16.

7. Parada Vázquez, J. *Derecho administrativo...*, op. Cit. supra en nota 2, pp. 333-335.

las subvenciones deberá realizarse respetando los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Estos principios nos resultan muy similares a los principios y condiciones específicos aplicables a la contratación administrativa. También puede constatarse en esta regulación cómo se pasa de un sistema de auxilios rogados, en los que los particulares son quienes solicitan las ayudas públicas, a uno de auxilios concursados, en donde la Administración es quien toma la iniciativa y anuncia la concesión de determinados beneficios a los particulares con arreglo a diferentes requisitos<sup>8</sup>.

Otro principio del régimen de las subvenciones que no se encuentra recogido en este artículo octavo, pese a su importancia, es el de riesgo compartido. Este principio sostiene que la subvención tiene un carácter subsidiario, para ayudar a financiar determinadas actividades. Es por ello por lo que una subvención no puede implicar un beneficio o lucro para el particular, puesto que, a diferencia de una donación, la subvención no puede liberar de riesgo al beneficiario. Por tanto, en este principio queda asentado el hecho de que no puede subvencionarse más allá del cien por ciento de la actividad<sup>9</sup>. Por último, la concesión de subvenciones debe respetar el principio de libre competencia, impidiendo que se generen situaciones de desigualdad entre agentes económicos<sup>10</sup>.

## 2. Principios rectores tradicionales de la gestión de subvenciones públicas

### 2.1. El principio de legalidad

El artículo 9.1 de la Constitución Española (en adelante CE) manifiesta la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a esta norma jurídica y al resto del ordenamiento jurídico, de igual manera que el artículo 9.3 CE garantiza, entre muchos otros, el principio de legalidad. Igualmente, el artículo 103.1 CE señala que la Administración Pública ha de actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Así, el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución, las leyes y los reglamentos no va a ser algo distinto en materia de subvenciones, donde el principio de legalidad, con motivo de todo lo que hay en juego, despliega toda su eficacia.

Aquí, una de las cuestiones centrales es la existencia o no de una reserva de ley en materia de subvenciones, es decir, si se habilita jurídicamente a la Administración para el establecimiento y concesión de subvenciones, reconociendo entonces la existencia de reglamentos independientes en el régimen subvencional, o si, por el contrario, existe aquí una reserva formal de ley. En el artículo 81 CE se establecen expresamente las materias sujetas a reserva de ley orgánica, entre las cuales no parece encontrarse la materia de subvenciones. En cambio, del artículo 9 LGS sí que podría deducirse que la Administración se encuentra habilitada para llevar a cabo el establecimiento y concesión de subvenciones, en el que se hace referencia a la existencia de distintas bases reguladoras de cada tipo de subvención.

8. Parada Vázquez, J. *Derecho administrativo...*, op. Cit. supra en nota 2, pp. 336-338.

9. Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. (2019). *Manual Básico De Derecho Administrativo* (16.ª ed.). Madrid: Tecnos, pp. 957-958.

10. Parada Vázquez, J. *Derecho administrativo...*, op. Cit. supra en nota 2, p. 338.

Siguiendo con ese debate doctrinal acerca de la existencia o no de reserva de ley, puede decirse que, al tratarse de medidas que no afectan de manera negativa a particulares, debe hablarse de una vinculación negativa con respecto al principio de legalidad, por lo que no sería necesaria una cobertura legal previa, pudiendo admitirse entonces la validez de los reglamentos independientes en materia de subvenciones, siempre que estos no afecten a derechos y libertades fundamentales<sup>11</sup>.

Por otra parte, señala el artículo 133.3 CE que «todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá de establecerse en virtud de ley», mientras que el artículo 133.4 CE afirma que la Administración sólo podrá realizar gastos «de acuerdo con las leyes». De acuerdo con ello, cabe señalar aquí la sujeción expresa de la Administración al principio de legalidad presupuestaria en materia de subvenciones. Este principio sostiene que es necesaria la existencia de una partida de crédito presupuestario del que la Administración pueda disponer, previa habilitación legal, para la concesión de subvenciones públicas<sup>12</sup>.

Dichos preceptos deben de ponerse en relación con el artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), donde se señala que la Administración queda vinculada a los créditos para gastos autorizados en los presupuestos anuales, sin que pueda adquirir compromisos de gastos u obligaciones por cuantía superior al importe de esos créditos autorizados; es decir, que la Administración no puede gastar ni contraer compromisos de gastos si no existe un crédito presupuestario que le habilite para ello<sup>13</sup>. Dicha idea también se desprende del artículo 36.1 b) LGS, señalando que la carencia o insuficiencia de crédito presupuestario se configura como causa de nulidad de pleno derecho e invalida la resolución de concesión de una subvención.

Desde una perspectiva general, existe un debate acerca de si esa carencia o insuficiencia de crédito presupuestario afecta o no a la exigibilidad de las obligaciones públicas. Sin embargo, en el régimen subvencional parece estar claro, pues de acuerdo con el artículo 9.4 b) LGS la existencia de ese crédito presupuestario es un requisito para el otorgamiento de la subvención, por lo que, de no haberlo, la obligación pública nunca habría nacido<sup>14</sup>.

En conclusión, se debe considerar que el régimen subvencional, de acuerdo con el principio de legalidad, goza de reserva de ley, sin perjuicio de la potestad subvencional de la Administración para el desarrollo de reglamentos, para la regulación de los programas de subvenciones sobre la base de los créditos presupuestarios y para dictar actos administrativos de establecimiento y concesión<sup>15</sup>.

11. Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. *Manual Básico De Derecho Administrativo ...*, op. Cit. supra en nota 9, pp. 959-960.

12. Palomar Olmeda, A., Losada González, H., & Losada González, A. (1995). *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, en «Capítulo II, La Legalidad presupuestaria». Madrid: Dykinson.

13. Esevenri Martínez, E. (2014). *Manual práctico de Derecho tributario* (5.ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch; J. R. Parada Vázquez, «Derecho administrativo...», op. Cit. supra en nota 2, p. 333.

14. Martínez Giner, L. (2006). *El reintegro de subvenciones públicas*. Madrid: Iustel, pp. 90 y ss.

15. Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. *Manual Básico De Derecho Administrativo ...*, op. Cit. supra en nota 9, p. 960.

## 2.2. La «buena gestión financiera»: eficacia, eficiencia y economicidad

La buena gestión financiera del gasto público, dentro del que se encuentran las subvenciones y otras ayudas económicas, puede entenderse como el deber de la Administración de gastar los fondos públicos a fin de conseguir la mayor cantidad y calidad de objetivos públicos al menor coste posible. Dicho principio constitucional se desprende del artículo 31.2 CE, al señalar este que la programación y ejecución del reparto de los recursos públicos se hará conforme a los «criterios de eficiencia y economía». De igual manera, el artículo 103.1 CE afirma que la Administración sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con una serie de principios, entre los que se encuentra el principio de eficacia<sup>16</sup>.

En definitiva, puede apreciarse que este requisito de buena gestión financiera se asienta sobre tres principios: eficacia, eficiencia y economicidad. Dichos principios, entrelazados los unos con los otros en igual medida, tienen como finalidad conseguir que, en la gestión de la Administración de los bienes y derechos públicos, se alcance el mayor grado de consecución de objetivos fijados con carácter previo, empleando para ello un volumen de recursos públicos suficiente y no excesivo. Conviene en este punto entrar a definir cada uno de estos tres conceptos<sup>17</sup>.

La eficacia puede definirse de forma técnica como el «principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función»<sup>18</sup>. La Administración, como prestadora de bienes y servicios públicos en un Estado Social, tiene la obligación de atender a las necesidades de la ciudadanía. Para ello, los poderes públicos deben de estudiar con detenimiento el contenido de esas necesidades y fijar con cautela cuáles son los objetivos que alcanzar.

Si bien se ha constatado que, para hablar de una actuación eficaz, se requiere seleccionar con prudencia los objetivos, igual de importante es hablar de la forma de actuación. La satisfacción de esas necesidades es el fin último de la Administración, por lo que el principio de eficacia lo que hace es imponer condiciones a su actuación. Por ello, podría decirse que la eficacia como tal no es un objetivo de los poderes públicos, sino un condicionante: la Administración está condicionada a elegir los objetivos, los medios necesarios y la forma de actuación de una forma coherente y adecuada, solo entonces podrá hablarse de una actuación eficaz<sup>19</sup>.

Por su parte, la eficiencia puede definirse técnicamente como el «principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos»<sup>20</sup>. Como se ha dicho previamente, la Administración

16. Sánchez de la Torre, A. (2010). «De la administración eficaz a la administración eficiente». *Eficacia del Derecho (teoría y aplicaciones)*, Madrid: Dykinson, pp. 113-126.

17. Cubillo Rodríguez, C. (2019). *Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos*. Madrid: Dykinson, p. 48.

18. Definición de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI-ES-300).

19. Uranga Cogollo, C. (1989). «El principio de eficacia en la organización administrativa: Hacia una Administración por sistemas». *Documentación Administrativa* (N.º 218-219), pp. 97-110.

20. Definición de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI-ES-300).

tiene la obligación de atender a las necesidades de la ciudadanía. Para ello, los poderes públicos van a seleccionar los medios con los que dar respuesta a estos problemas. Sin embargo, los recursos públicos no son infinitos, siempre se encuentran en mayor o menor medida limitados<sup>21</sup>. Por ello, de acuerdo con la definición técnica de eficiencia, junto con el artículo 31.2 CE, se aprecia que el margen de discrecionalidad para seleccionar los medios de actuación no es absoluto.

Este principio de eficiencia no puede entenderse si no se cuenta con el principio de eficacia, pues en la eficiencia también se aprecia la idea de consecución de una serie de objetivos programados, pero añadiendo otro aspecto relevante: la relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos<sup>22</sup>. Los preceptos constitucionales ya señalados hablan de la «optimización de los medios», es decir, que la Administración logre el máximo rendimiento de los recursos disponibles, por ejemplo, utilizando una menor cantidad de recursos para un mismo objetivo, o alcanzando un mayor número de objetivos haciendo uso de los mismos o menos recursos.

Por último, la economía puede definirse como el «principio de la gestión económico-financiera consistente en alcanzar los objetivos fijados en una organización, programa, proyecto, actividad o función minimizando el coste de los recursos utilizados»<sup>23</sup>. A diferencia de la eficacia, que hace referencia a la capacidad para alcanzar los objetivos, y de la eficiencia, que hace referencia al mejor empleo de los recursos, la economía o «economicidad» en las actuaciones administrativas habla principalmente en términos económicos. Guarda una estrecha relación con la eficiencia, puesto que permite medir el grado de optimización de los recursos empleados, los cuales siempre son escasos. Este concepto de economía, aplicado en materia de subvenciones, pretende garantizar el logro del máximo de objetivos posibles con el mínimo de esfuerzo financiero<sup>24</sup>.

Así, la «buena gestión financiera» en materia de subvenciones, implica que la Administración seleccione, de manera adecuada, a qué intereses y necesidades públicas conviene dar respuesta por medio de este procedimiento. Además, debe seleccionar aquellos recursos públicos que al ejecutar esa actividad reportarán el mayor beneficio posible, y todo ello tratando de gastar la menor cantidad posible de dinero público.

A diferencia de otras actividades públicas, el régimen subvencional suele encontrarse en el punto de mira tanto de la opinión pública como de las instituciones fiscalizadoras, fruto de las importantes cantidades de dinero público que se manejan a partir de estas técnicas de incentivación económica. Una de las críticas más habituales gira en torno al cumplimiento de estos principios de eficacia, eficiencia y economicidad en esta materia. En los últimos años, se ha podido advertir como la Comisión Europea ha reiterado a las autoridades

---

21. Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. *Manual Básico De Derecho Administrativo ...*, op. Cit. supra en nota 9, p. 94.

22. Parejo Alfonso, L. (1995). Eficacia y administración: Tres estudios (1.ª ed., Estudios Administración General). Madrid: *Instituto Nacional de Administración Pública Boletín Oficial del Estado*, p. 96.

23. Definición de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI-ES-300*).

24. Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. *Manual Básico De Derecho Administrativo ...*, op. Cit. supra en nota 9, p. 965.

españolas la realización de exámenes de eficacia y eficiencia del régimen subvencional, algo que entra dentro de esa constante lucha por la reducción del déficit público<sup>25</sup>.

Conviene señalar aquí la importancia de las políticas de fomento comunitarias, si bien el artículo 6 LGS señala el carácter supletorio de las normas de esta ley cuando las subvenciones son financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, las cuales abarcan un espacio muy grande dentro del régimen subvencional. La Comisión ha subrayado en más de una ocasión la falta de evaluación del sistema de subvenciones en España, lo que motivó que en 2017 el Gobierno encargase a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIREF) investigar la eficiencia de cerca de 25.000 millones de euros concedidos en materia subvencional<sup>26</sup>.

Dicha investigación desembocó en un informe de mediados de 2019<sup>27</sup>, en el que se evidenciaba la falta de cumplimiento de los criterios de una buena gestión financiera del programa de subvenciones públicas. Se toparon con diversas duplicidades en cuanto a subvenciones otorgadas por distintos niveles de la Administración, de igual manera que otras tantas carecen de eficacia, pues no atienden a ningún fin de interés público. Además, se denunciaba la falta de sanciones para aquellos beneficiarios infractores, llegando al punto crítico de que no se produce posteriormente el reintegro de las cantidades percibidas por estas subvenciones<sup>28</sup>.

### 3. Los nuevos principios en la gestión de subvenciones públicas

#### 3.1. Igualdad y no discriminación.

##### El enfoque de género en las subvenciones públicas

###### a) Definición de conceptos

Los principios de igualdad y no discriminación se encuentran recogidos en el artículo 8 LGS, estableciendo la prohibición a la Administración de no discriminar sin justificación alguna a quienes pueden ser beneficiarios de una subvención. De esto se desprende una idea ya mencionada anteriormente, y es que el ámbito subvencional, así como en la actividad de fomento en términos generales, no va a poder hacerse cargo de todas las situaciones de necesidad, debiendo distinguir entre las situaciones de interés público, que procede incentivarse, de las que no. En la misma medida, las convocatorias de subvenciones públicas

25. Comisión Europea (2017, mayo 22). «Council recommendation on the 2017 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Spain», p. 8. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_-\\_spain\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_spain_0.pdf)

26. Segovia, C. (5 de junio de 2017). La «eficiencia» de los 25.000 millones en subvenciones públicas que se dan cada año se auditará por primera vez. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2017/06/05/59343dd146163fc7148b45ef.html>

27. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2019). Evaluación del gasto público 2018: Estudio de evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones.

28. Ortega Socorro, E. (8 de julio de 2019). España pierde más de 10.000 millones por ineficiencias en el gasto público. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/9983003/07/19/Espana-pierde-mas-de-10000-millones-por-ineficiencias-en-el-gasto-publico.html>



suelen incluir unos requisitos mínimos previos y unos juicios de valoración para decidir quién debe ser el beneficiario de esa ayuda pública, lo que implica que termina por haber un trato de favor o preferente al beneficiario.

En definitiva, en el ámbito subvencional suele haber discriminaciones de trato, lo importante es que esas discriminaciones se encuentren debidamente justificadas, porque de lo contrario sí se estaría cometiendo un acto contrario al requisito de igualdad<sup>29</sup>. En este sentido, un instrumento que resulta muy útil de cara a la justificación de distintas políticas de igualdad efectiva de géneros es el informe normativo de impacto de género.

El informe de impacto de género se realiza antes de la aprobación de un proyecto normativo o una disposición reglamentaria, tal y como señala la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Dicho informe evalúa, por un lado, los efectos que dicha propuesta puede tener sobre hombres y mujeres por separado y, por otro lado, los efectos en relación con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>30</sup>. Hoy en día estos informes gozan de gran relevancia dentro de la actuación de las administraciones públicas, hasta tal punto que los Presupuestos Generales del Estado han ido incorporando desde el año 2011 los respectivos informes de impacto, pese a que, tal y como señaló la Audiencia Nacional en su sentencia de 28 de abril de 2010, no les es exigible jurídicamente a los Presupuestos que vayan acompañados de estos informes<sup>31</sup>.

#### **b) Las subvenciones públicas y otros mecanismos de fomento de la igualdad de género**

La Administración interviene de distintas formas en la perspectiva de género y en el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, siendo una de esas formas el otorgamiento de subvenciones públicas. Así queda recogido en el artículo 35 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOI), donde se señala la posibilidad de incorporar en las bases reguladoras de las subvenciones valoraciones de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes, encontrándonos entre esas actuaciones, medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad previsto en el art. 50 LOI<sup>32</sup>. Se produce así un importante avance, puesto que las subvenciones en materia de igualdad de género dejan de ser concesiones directas y nominativas para poder ser algo más, para pasar a ser un valor más, un requisito más que ponderar y que se debe tener en cuenta durante la adjudicación de diferentes y diversas subvenciones.

Por otra parte, las características de las subvenciones hacen de estas la forma más ventajosa de lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, al contar aquí la Administración

29. Sánchez Morón, M. *Derecho Administrativo: Parte General...*, op. Cit supra en nota 1, pp. 822-823.

30. Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabora el gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003. (2007). *Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.

31. Lucas Durán, M. (2012). «La perspectiva de género en la programación del gasto público». En *Fiscalidad e igualdad de género*, pp. 212-219.

32. Menéndez Sebastián, E. M. (2012). *La Administración promotora de la igualdad de género*. Madrid: Tirant lo Blanch, pp. 294-296.

con más margen de maniobra que, por ejemplo, en la contratación pública. El artículo 33 de la LOI señala que las administraciones públicas, a través de sus órganos de contratación, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público. No obstante, el margen de maniobra de la Administración no es tan amplio en la contratación pública como en el otorgamiento de subvenciones. Esto es así porque, en el caso de la contratación, el legislador hace prevalecer por encima de todas las cosas la igualdad de los licitadores, de tal manera que, cuando las propuestas económicas y técnicas de las empresas postoras son equivalentes, solo entonces se podrá dar preferencia a una de esas empresas que implemente políticas de igualdad. En cambio, con las subvenciones se pueden otorgar recursos públicos de manera directa a organizaciones cuyo fin único es el de promover la igualdad de género, sin tener que respetar en aquellos casos los principios de igualdad de armas propios de la contratación<sup>33</sup>.

Otro mecanismo que se ha propuesto como medida para fomentar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres es el empleo de beneficios fiscales. Señala el artículo 2.1 de la Ley General Tributaria en su segundo inciso que los tributos no solo son medios para obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos, también pueden servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución. Esta disposición se refiere a la existencia de los fines extrafiscales de los tributos, algo que ha sido admitido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>34</sup>. Por lo tanto, los tributos podrían usarse también para la implementación de políticas efectivas entre mujeres y hombres<sup>35</sup>.

Lo cierto es que, a diferencia de la contratación pública, los beneficios fiscales sí que parecen un instrumento tan eficaz como las subvenciones públicas. Sin embargo, hacer uso de esos beneficios fiscales conllevaría una importante reforma del sistema tributario, algo que dista de la facilidad de actuar con la que cuenta la Administración en el estadio subvencional. No obstante, parece que los gobiernos actuales están dispuestos a realizar ese esfuerzo, llegando a plantear rebajas fiscales para empresas que fomenten la igualdad<sup>36</sup>. A nuestro juicio, otra alternativa podría ser otorgar beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, reconociendo beneficios fiscales a aquellas empresas que cuentan con el distintivo para las empresas en materia de igualdad señalado en el art. 50 LOI<sup>37</sup>.

33. García-Perrote Escartín, Mercader Uguina, & Álvarez del Cuvillo. (2007). *La ley de igualdad: Consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*. Valladolid: Lex Nova, pp. 221-222.

34. STC 19/2012, de 15 de febrero, en la que se dice que la «función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero sí puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (artículos 40.1 y 130.1 de la CE), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados».

35. Martínez Quinteiro, M., Figueruelo Burrieza, A., & Universidad de Salamanca. (2007). *La igualdad como compromiso: Estudios de género en homenajes a la profesora Ana Díaz Medina* (1.ª ed., Aquilafuente 119). Salamanca: Universidad de Salamanca.

36. Sérvulo González, J. (5 de julio de 2018). Hacienda prepara una rebaja fiscal para las empresas que fomentan la igualdad. Recuperado de: [https://elpais.com/economia/2018/07/05/actualidad/1530776118\\_380842.html](https://elpais.com/economia/2018/07/05/actualidad/1530776118_380842.html)

37. Lucas Durán, M. (2012). «La perspectiva de género en...» op. Cit. supra en nota 31, pp. 223-231.

### 3.2. Sostenibilidad medioambiental y subvenciones públicas

#### a) Definición del concepto y contexto social

En primer lugar, debe darse una definición del concepto de sostenibilidad medioambiental. Podemos entender la sostenibilidad medioambiental como «la capacidad de mantener el medio ambiente en su productividad y diversidad a lo largo del tiempo, con especial cuidado de la preservación de los recursos naturales, es decir, explotándolos por debajo de su límite de renovación; pero fomentando al mismo tiempo una responsabilidad consciente sobre lo ecológico y buscando un crecimiento en la cohesión social y en el desarrollo humano»<sup>38</sup>.

Puede decirse que todas las sociedades europeas, España entre ellas, ha pasado por tres momentos diferentes. Primero, un momento de indiferencia ecológica, en el que se suponía que el planeta podía suministrar todo lo que haga falta para paliar nuestros caprichos. Segundo, un momento de inquietud ecológica, cuando se empezaba a creer que podía llegar un momento en el que el planeta no fuese capaz de cubrir nuestras necesidades primarias. Tercero, un momento de compromiso ecológico, en el que se ha dejado constancia de que tenemos que cambiar nuestra forma de vida, dado que el planeta presenta señales inequívocas de agotamiento. Actualmente nos encontramos en la última fase<sup>39</sup>. Se dice que las generaciones futuras son titulares de un derecho a recibir de generaciones pasadas un medio ambiente de suficiente calidad como para amparar una vida humana digna. Así, puede apreciarse cómo en las sociedades actuales se encuentra fuertemente arraigado un sentimiento de concienciación ecológica, avanzando ya hacia una posición de compromiso ecológico, donde hay una movilización activa por la defensa del medio ambiente<sup>40</sup>.

#### b) La sostenibilidad medioambiental en el marco de la UE

La UE ha contribuido de una forma especialmente trascendente en el desarrollo legislativo del requisito de sostenibilidad medioambiental, contando con una serie de instrumentos jurídicos que articulan las diferentes políticas medioambientales y de desarrollo sostenible. Por un lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) enuncia la protección del medio ambiente dentro de sus principales objetivos, impulsando a los Estados miembros a hacer un uso razonable y responsable de los recursos naturales. Entre las disposiciones que contiene el TFUE, cabe destacar la creación de un Fondo de Cohesión, teniendo este como objetivo la concesión de subvenciones y ayudas públicas para financiar proyectos medioambientales. Por otro lado, la UE presentó el mes de diciembre de 2019 el Pacto Verde Europeo, cuya finalidad primordial es que en el año 2050 ninguna de las acciones de los Estados miembros sea lesiva para el medio ambiente. Puede destacarse aquí el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, donde se indica la creación de un «Fondo de Transición Justa» que otorgue subvenciones a diferentes regiones de los Estados miembros<sup>41</sup>.

38. Sueiras Pascual, M. & Lagarón Comba, M. (2016). «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora». *Revista Española de Control Externo* (N.º 53), pp.137-139.

39. Cubillo Rodríguez, C. [Madrid Europa]. (2020, mayo 20). «Política de medio ambiente de la UE» [Archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=eM94hJLAg\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=eM94hJLAg_U)

40. Cubillo Rodríguez, C. (2019). *Aspectos jurídicos del despilfarro...* op. Cit. supra en nota 17, p. 59.

41. Comisión Europea. (2020, enero 14). «Financiar la transición verde: el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo y el Mecanismo para una Transición Justa» [Comunicado de Prensa]. Recuperado de: [https://www.aragon.es/documents/20127/10701991/Transicion\\_verde\\_el\\_Plan\\_Inversiones.pdf/ce425bc6-c924-0163-a2df-36b103bd2eb2?t=1579078664709](https://www.aragon.es/documents/20127/10701991/Transicion_verde_el_Plan_Inversiones.pdf/ce425bc6-c924-0163-a2df-36b103bd2eb2?t=1579078664709)



Además, la UE cuenta con un instrumento financiero dedicado en exclusiva al mantenimiento del medio ambiente, el programa LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement). Desde sus comienzos en el año 1992, este programa ha tenido por objetivo subvencionar investigaciones y proyectos innovadores orientados a la sostenibilidad medioambiental. Puede distinguirse un primer periodo del programa LIFE, entre los años 1992 a 2013, dividido a su vez en cuatro fases. Durante este periodo, se calcula que la UE contribuyó con aproximadamente 3.100 millones de euros a subvencionar alrededor de 3.954 proyectos encaminados a la sostenibilidad medioambiental.

Después de haber recibido numerosas críticas positivas, las instituciones europeas continuaron promoviendo la subvención de políticas y prácticas medioambientales a través de este instrumento, con la aprobación de un presupuesto de aproximadamente 3.500 millones de euros para el programa LIFE 2014 a 2020, en el que se distinguen dos sub-programas: medio ambiente y acción por el clima<sup>42</sup>. Cabe destacar aquí los instrumentos de financiación que va a emplear el programa LIFE. Si bien podemos encontrar algunos instrumentos financieros innovadores, tales como el Mecanismo de financiación de capital natural o el Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética, la UE sigue apostando por una financiación basada en la convocatoria y concesión de subvenciones públicas<sup>43</sup>. En cuanto al respaldo subvencional de este programa a nuestros proyectos nacionales, es de destacar que, desde el año 1992 hasta hoy, el programa LIFE ha aprobado más de 820 convocatorias para proyectos españoles, otorgando así una financiación de más de 660 millones para estos<sup>44</sup>.

### c) La sostenibilidad medioambiental en el marco nacional

El artículo 45 de la CE señala que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, pero también la obligación de conservarlo, así como la obligación de los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente. Esa preocupación por la protección del medio ambiente es uno de los aspectos más innovadores de la Constitución de 1978. Esto es así dado que, pese a la relevancia que ha ido adquiriendo en las últimas décadas la preocupación por la sostenibilidad medioambiental, existían muy pocos precedentes de Constituciones haciendo referencia a este asunto, como por ejemplo la Constitución portuguesa de 1976, que indica en su artículo 66 que todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo.

Por otra parte, el pasado mes de mayo el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Se pretende así armonizar las actuaciones de la sociedad española y poder cumplir con los objetivos marcados en el Acuerdo de París del 2015, además de cumplir con los objetivos fijados en medio ambiente por las autoridades

42. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. «¿Cuál es el presupuesto del Programa LIFE?». Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subvenciones/programa-life/preguntas-frecuentes/>

43. NEEMO EIGG. (2015, junio 23). «Programa LIFE 2014-2020». Recuperado de: [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subvenciones/01-lifeintroducciongeneral\\_2015\\_iortizdeurbina\\_tcm30-87608.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subvenciones/01-lifeintroducciongeneral_2015_iortizdeurbina_tcm30-87608.pdf)

44. Observatorio de Políticas Ambientales. «Una visión transversal: evaluación ambiental, actividades de fomento, aspectos financieros, contratación ecológica, sostenibilidad de productos y empresas». Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Recuperado de: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf>

europas. Se pueden distinguir diferentes objetivos, como la reducción de gases de efecto invernadero, el desarrollo de energías renovables y otra serie de medidas que hagan de España un país neutro en emisiones en el año 2050<sup>45</sup>. Entre los distintos elementos de esta Ley, hay uno que nos resulta especialmente relevante, tratándose este de la retirada gradual de subvenciones a combustibles. Cabe destacar que, a diferencia de otros casos, esta medida favorable a la sostenibilidad medioambiental cuenta con consenso entre las principales fuerzas políticas, a saber, PSOE, Unidas Podemos, Ciudadanos y Partido Popular, si bien es cierto que este último discrepa en algunos aspectos<sup>46</sup>.

La reducción de subvenciones a combustibles fósiles no es ninguna práctica novedosa de este Proyecto de Ley. En la última década, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) se ha hecho eco de la imperiosa necesidad de reducir las subvenciones a combustibles fósiles, dado que estas impedían el desarrollo de energías renovables y de su aceptación en el mercado. La UE, por su parte, se comprometió a reducir gradualmente las subvenciones que fuesen perjudiciales para el medio ambiente, incluyendo aquellas destinadas al consumo y producción de combustibles fósiles.

Los informes EIR (Environmental Implementation Review), sobre revisión de la aplicación normativa europea de medioambiente, que ha recibido España en los últimos años, señalan la necesidad de aumentar la carga fiscal de impuestos medioambientales y de reducir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Es cierto que dichos informes valoran la labor llevada a cabo por las autoridades españolas en los últimos años, disminuyendo el nivel de subvenciones a combustibles fósiles. No obstante, esto sigue siendo insuficiente, por lo que las autoridades europeas recomiendan a España el desarrollo de una estrategia que siga teniendo como objetivo eliminar gradualmente subvenciones perjudiciales para el medio ambiente<sup>47</sup>. No obstante, la aplicación de estas medidas no siempre es fácil, tal y como se vio con el asunto de los «chalecos amarillos» en Francia, al producirse multitudinarias manifestaciones en protesta a la subida de los impuestos sobre el carburante por parte del gobierno de Emmanuel Macron.

### 3.3. La publicidad y la transparencia en la concesión de subvenciones públicas

#### a) Definición de conceptos y contexto histórico

Los principios de publicidad y de transparencia que rigen las actuaciones de la Administración se encuentran fuertemente entrelazados entre sí, más todavía dentro de la actividad de fomento, lo que hace que resulte improductivo presentar dichos conceptos por separado. Durante los últimos años, en los que el despilfarro en la gestión de fondos públicos y la corrupción de las instituciones públicas han copado especial protagonismo, la publicidad

45. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020, mayo 19). «El Gobierno envía a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética para alcanzar la neutralidad de emisiones a más tardar en 2050». Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-env%C3%ADa-a-las-cortes-el-primer-proyecto-de-ley-de-cambio-clim%C3%A1tico-y-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-para-alcanzar-la-neutralidad-de-emisiones-a/tcm:30-509229>

46. Averchenkova, A. & Lázaro Touza, L. (2019). «Legislando para lograr una transición baja en carbono: experiencias en Reino Unido, Francia y España». *Papeles de economía española* (N.º 163), pp. 180-200.

47. Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. (2019). «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019, Informe de España». Recuperado de: [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_es\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_es.pdf)

y la transparencia se han vuelto determinantes para poder controlar la actividad subvencional que ejercen los poderes públicos, de tal manera que la ciudadanía pueda comprobar que los resultados son los esperados y la Administración actúa eficaz y efectivamente<sup>48</sup>.

El principio de publicidad hace referencia a la obligación de publicación que tiene la Administración a lo largo del procedimiento subvencional, como la publicación de las bases reguladoras de la convocatoria o la publicación de las resoluciones de concesión. Este principio se encuentra perfectamente señalado en el artículo 9 LGS, que exige que se aprueben las bases reguladoras de una subvención con carácter previo a su otorgamiento, así como en el artículo 18 de la misma ley, donde se señala la obligación de los órganos concedentes de la subvención de dar publicidad de la convocatoria y su resolución mediante la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Por su parte, la transparencia busca que la actividad administrativa en su conjunto sea de conocimiento público, algo que se conseguirá otorgando publicidad a sus decisiones. Junto con el artículo 8 LGS, en este apartado tiene especial relevancia la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley de Transparencia)<sup>49</sup>.

#### **b) La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

La Ley de Transparencia muestra la predisposición de los últimos años por parte de los poderes públicos de mostrarse más francos con la ciudadanía, la cual se siente cada vez más participativa, presumiblemente por las dificultades socioeconómicas que se han sucedido en los últimos años y han tenido que hacer frente. Esta Ley ha incrementado la transparencia en la actividad pública a través de la obligatoriedad de publicidad para todas las Administraciones y entidades públicas. Además, ha reconocido el acceso a la información al regularlo como un derecho de ámbito amplio y, por último, ha establecido las obligaciones que deben de cumplir los responsables públicos de un buen gobierno y las consecuencias que deriven un posible incumplimiento<sup>50</sup>.

Un problema que ha surgido en los últimos años entorno a la Ley de Transparencia es el reconocimiento o no del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. A la hora de acceder a información u otorgarle un carácter público, siempre se tiene en cuenta la posibilidad de que dicho acceso público pueda perjudicar o entrar en conflicto con una serie de derechos fundamentales. En tal caso, un derecho no fundamental de acceso a la información quedaría en inferioridad frente a los derechos fundamentales afectados de terceros, de tal manera que, en el momento de ponderar ambos conceptos, nos encontraremos siempre con una prevalencia casi automática de esos derechos fundamentales<sup>51</sup>.

48. Larach del Castillo, C. A. (2015). «Transparencia y buen gobierno en España». *Revista Digital de Derecho Administrativo* (N.º 13), p. 257.

49. Villanueva Turnes, A. (2016). «Los principios constitucionales en el procedimiento de concesión de subvenciones en España». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* (N.º 28), pp. 110-115.

50. Riera López, M. y Arias Rodríguez, A. (2019). «Dos críticas recurrentes desde las ICEX sobre la concesión de subvenciones: el plan estratégico y la transparencia». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* (N.º Extra 1), pp. 68-75.

51. Rollnert Liern, G. (2014). «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia». *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (N.º 34), pp. 356-358.

En respuesta a toda esta problemática, parte de la doctrina opina que la intensidad de esas denegaciones de información pública puede resultar contraproducente para el reconocimiento y desarrollo del derecho de acceso a la información pública (que a su vez abarca los principios de igualdad y de transparencia). Por ello, se cree que puede ser determinante que se valore a este derecho como un verdadero derecho fundamental, para que en las distintas ponderaciones que se hagan, este cuente con un peso importante. Por otra parte, además de contar con un mayor peso, ese reconocimiento de derecho fundamental implicaría unas motivaciones más concretas de las restricciones, alejándose así de formas genéricas<sup>52</sup>.

En consecuencia, puede considerarse que la Ley de Transparencia supone un gran avance, pero muchos se encuentran a la espera que se regule el acceso a la información como un derecho fundamental. La publicidad y la transparencia son dos principios que deberán darse en el estadio subvencional en su máxima extensión, desde el anuncio de la convocatoria hasta su resolución, garantizando así que todos los actores que participan en el proceso subvencional, como por ejemplo los solicitantes de estas ayudas, entiendan cómo y por qué los órganos concedentes toman ciertas decisiones. Además, el reconocimiento de estos derechos como fundamentales podría ser de gran ayuda, haciendo que, frente a cualquier interesado que tratase de poner en duda el buen hacer del procedimiento subvencional, alegando un perjuicio sobre algunos de sus derechos, los principios de publicidad y transparencia prevaleciesen sobre todo esto, garantizando así que el proceso finalice de manera correcta.

### c) La Base de Datos Nacional de Subvenciones

Por otra parte, el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante informe CORA) señala el mismo año en el que se aprueba la Ley de Transparencia, el año 2013, la necesidad de reformar la LGS para reforzar la transparencia en el ámbito subvencional. Para ello, se pretende crear un sistema de publicidad de las subvenciones que otorgue mayor transparencia y simplifique los procedimientos, sin que los órganos concedentes se vean obligados a acudir siempre al boletín oficial correspondiente. Para cumplir con estas necesidades, el legislador opta por redefinir las competencias de un instrumento público ya existente, la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante BDNS). En un principio, la BDNS tenía por objeto facilitar la planificación de las actuaciones de control financiero de las subvenciones y servir en la lucha contra el fraude. Con la llegada de la Ley de Transparencia en el año 2013, se piensa que es el momento de actualizar el soporte tecnológico del ámbito subvencional, para lo cual se recicla la BDNS, pasando a convertirse en un sistema que ofrece información a todos los órganos gestores de subvenciones integrados en el sistema, además de proveer información pública a los ciudadanos, cumpliendo así con los principios de publicidad y transparencia<sup>53</sup>.

Todo lo señalado se materializa en la Disposición Transitoria 10 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que reforma el artículo de la Ley de Transparencia, pasando a decir este que la Base

52. Cotino Hueso, L. (2014). «La nueva Ley de Transparencia y acceso a la información». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá* (N.º 7), pp. 250-252.

53. Lanza Suárez, P. (2019). «40 meses a bordo de la Base de Datos Nacional de Subvenciones». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* (N.º Extra 1), pp. 177-193.



de Datos Nacional de Subvenciones tiene la obligación de promover la transparencia, la buena gestión de los recursos públicos y contribuir en la lucha contra el fraude en materia de subvenciones<sup>54</sup>. La BDNS se trata de un sistema dual, lo que quiere decir que por un lado cuenta con una parte pública, a la que tiene acceso toda la ciudadanía, cumpliendo así con los requisitos de publicidad y transparencia, y por otro lado cuenta con una parte reservada a los órganos gestores de las subvenciones, para que cumplan con sus obligaciones de publicitar distintos aspectos de la subvención de acuerdo con lo señalado en la ley<sup>55</sup>.

Resulta interesante detenerse en este punto y valorar la transparencia de nuestro sistema subvencional en comparación con los de otros países. Siguiendo un estudio comparado realizado por la Revista Internacional de Transparencia e Integridad, se observa una comparativa entre los sistemas de transparencia subvencional de España, Australia y Estados Unidos<sup>56</sup>. Para ello emplean diferentes indicadores, como por ejemplo la presencia en redes sociales, la descarga de datos abiertos o la sindicación de contenidos. Si bien los tres sistemas presentan muchas similitudes, hay una serie de características en las que se diferencian, ya que, en el sistema norteamericano, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas australiano y español, se hace un uso activo de las redes sociales, blogs comunitarios o aplicaciones para dispositivos móviles. De todo ello, puede desprenderse la idea de que el sistema de transparencia subvencional norteamericano se encuentra un estadio más avanzado que el sistema español, habiendo abrazado las nuevas tecnologías y medios de comunicación, lo que hace de este un sistema de transparencia más moderno que los demás.

**d) Luces y sombras: el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**  
Por último, cabe destacar aquí la evaluación de la estrategia y el procedimiento de las subvenciones en el informe de la AIREF, donde, entre otras cosas, esta analiza puntos débiles en la transparencia y visibilidad de muchas subvenciones, en este caso, todas de concesión directa. Uno de los aspectos deficitarios que se señala en el informe es que la regulación de concesiones directas es insuficiente. Se hace una distinción entre las subvenciones de origen legal, las previstas nominativamente en una norma presupuestaria y las de carácter excepcional. En cuanto a las segundas, el informe señala que se encuentran recogidas en leyes presupuestarias sin justificarse correctamente el fundamento, su cuantía y la responsabilidad y obligaciones de sus beneficiarios. En cuanto a las subvenciones excepcionales, tampoco estas cumplen correctamente los requisitos de transparencia y visibilidad. Por lo tanto, se indica que la regulación de su cuantía económica, así como de las obligaciones y compromisos de ejecución y resultados de beneficiarios no se encuentra correctamente regulado<sup>57</sup>.

Ese mismo informe también se detiene a estudiar la BDNS, señalando varias de sus debilidades. Existe una falta de uniformidad en los datos que recoge esta institución, a lo que hay que sumarle el hecho de que hay determinadas administraciones y entes

54. Riera López, M. y Arias Rodríguez, A. (2019). «Dos críticas recurrentes desde las ICEX...» op. Cit. supra en nota 50, pp. 68-75.

55. Lanza Suárez, P. (2019). «40 meses a bordo de...» op. Cit. supra en nota 53, pp. 177-193.

56. Lanza Suárez, P. (2019). «Los sistemas de transparencia subvencional en Australia, España y Estados Unidos: un estudio comparativo». *Revista internacional de Transparencia e Integridad* (N.º 9).

57. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2019). Evaluación del gasto público 2018: Estudio de evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones, pp. 50-51.

públicos que no se han incorporado todavía al sistema. Todo ello se traduce en falta de información, especialmente en cuanto a las concesiones, ya que muchos de los órganos concedentes suben datos sobre las convocatorias, pero no sobre las concesiones. Esta falta de información hace que resulte imposible llevar a cabo un análisis exhaustivo de la actividad subvencional<sup>58</sup>.

Así, parece que la aparición de nuevas figuras regulatorias, como la Ley de Transparencia o la nueva BDNS, ha supuesto un gran avance en materia de publicidad y transparencia en el ámbito subvencional, pero existe todavía un importante margen de mejora. De lo que se trata ahora es de mejorar el control sobre los objetivos a alcanzar y sus beneficiarios, evitando duplicidades de subvenciones y gastos innecesarios de los fondos públicos, para lo que será necesario poder contar con una institución pública que permita seguir, paso a paso, cada uno de los aspectos y acontecimientos que se dan en el otorgamiento de una subvención<sup>59</sup>.

## 4. Las subvenciones públicas frente a la crisis de la Covid-19: el Plan de recuperación económica para Europa

El pasado mes de marzo, la Organización Mundial de la Salud declaró que la situación de emergencia provocada por la Covid-19 había dado lugar a una pandemia global. La elevada globalización y la fuerte cultura de cooperación y colaboración que se ha implantado en las últimas décadas han hecho de la pandemia del coronavirus el mayor reto hasta el momento para la sociedad del siglo XXI. Todos los gobiernos se han visto obligados a adoptar decisiones difíciles, donde se ha vuelto más necesario que nunca tomar en consideración el entorno y los actores sociales y económicos que participan en una situación tan compleja como extraordinaria.

Como no podía ser de otra manera, en el momento en el que la pandemia alcanzó las fronteras de los países europeos, cientos de millones de ciudadanos fijaron sus miradas en Bruselas. Al mismo tiempo que los Estados miembros adoptaban las medidas más adecuadas para paliar los efectos de la primera oleada de la pandemia, resultaba imprescindible diseñar un plan de acción que permitiese a las economías europeas recuperarse y reconstruirse de los devastadores efectos de esta crisis. Todo ello suponía una prueba de fuego para la Unión Europea, a fin de comprobar si verdaderamente esta es una comunidad política donde la gobernanza en común de los Estados miembros se encuentra por encima de los intereses nacionales de estos.

Después de numerosos debates y negociaciones, el pasado mes de julio los Estados miembros fueron capaces de llegar a un acuerdo y el Consejo Europeo aprobó un gran plan de recuperación para hacer frente a la crisis originada por la pandemia. Dicho plan de

58. *Ibid.* pp. 55-56.

59. Viaña, D. (3 de junio de 2019). La AIREF denuncia la falta de transparencia en el gasto de más de 14.000 millones en subvenciones públicas. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2019/06/03/5cf4efccfdff5e9f8b471d.html>

recuperación económica ha sido definido por las instituciones comunitarias como el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través de la UE, una magnitud que llega hasta tal punto que varios mandatarios europeos ya han descrito este proyecto como un nuevo Plan Marshall. Este plan se asienta sobre dos pilares. De una parte, la aprobación del presupuesto plurianual de la UE para 2021-2027 y, de otra parte, la creación de «Next Generation EU», un fondo de recuperación temporal dotado de 750.000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales causados por esta pandemia<sup>60</sup>.

Resulta especialmente interesante analizar con más detalle «Next Generation EU». La financiación de este nuevo fondo se hará mediante la emisión de deuda en los mercados de capitales por parte la Comisión Europea, es decir, que la Comisión se encontrará facultada para contraer empréstitos en estos mercados en nombre de la UE, todo ello por un importe máximo de 750.000 millones. De acuerdo con el principio de la buena gestión financiera, el Consejo Europeo ha terminado por acordar que dicho endeudamiento habrá de cesar como tarde al término del año 2026, para que así en los próximos años se pueda ir reduciendo de manera constante estos pasivos, fijando como plazo de vencimiento para pagar esta deuda el 31 de diciembre del año 2058<sup>61</sup>.

En este sentido, cabe destacar que, de los 750.000 millones de euros que recoge el Fondo de Recuperación, 390.000 millones serán en modo transferencias o subvenciones directas a fondo perdido, mientras que los 360.000 millones restan serán en concepto de préstamos. Así, puede observarse que las subvenciones públicas van a jugar un papel clave para hacer frente a las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de esta pandemia, pues así lo han querido los dirigentes europeos.

Si bien es cierto que la creación del Fondo de Recuperación ha sido todo un hito histórico, alcanzar un acuerdo unánime entre los distintos Estados miembros no fue una tarea fácil. De una parte, un bloque de países conformado por Alemania, Francia, España e Italia destacaban la necesidad de permitir que este nuevo fondo realizase en su mayor parte transferencias directas a otros países, para así poder evitar que las deudas nacionales de los países más afectados por esta crisis no se disparasen. En consecuencia, estos países solicitaron de manera conjunta que, de esos 750.000 millones de euros con los que «Next Generation EU» va a contar, 500.000 millones fuesen en ayudas directas a fondo perdido, una propuesta que resultó ser bien acogida por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel.

Sin embargo, un conjunto de países integrado por Holanda, Austria, Suecia, Finlandia y Dinamarca se opusieron a la propuesta inicial de presidente del Consejo Europeo. El bloque de los países frugales, pues así es como se les conoce a estos países, mantuvo siempre una oposición reticente a las ayudas directas a fondo perdido. Esto es así porque

---

60. Comisión Europea. (2020, noviembre 10). «Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1'8 billones para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente». [Comunicado de Prensa]. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2073)

61. Consejo Europeo (2020, julio 21). «Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)». Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

estos países siempre desearon que las ayudas del Fondo de Recuperación tuviesen en su totalidad forma de préstamos, evitando así la emisión de deuda común que desde un primer momento pedían los países del sur. Además del rechazo a mutualizar deuda de los Estados miembros, este bloque señalaba que solo estarían dispuestos a otorgar préstamos a los países del sur de Europa si estos presentaban planes de reformas para enderezar sus economías.

En definitiva, puede observarse que, detrás de esa unanimidad por la que se aprobó la creación del Fondo de Recuperación, existió y existe todavía hoy un fuerte debate a la hora de percibir como debería diseñarse este enorme paquete de ayudas proveniente de Bruselas. A este respecto, no es el objetivo de este trabajo analizar cual de estas posturas es más razonada, cual es la más acertada para hacer frente a los desafíos que ha planteado esta pandemia. En este aspecto, es de destacar que, desde el pasado mes de marzo en que comenzó esta pandemia, cada uno de los Estados miembros se vio obligado a dar una respuesta rápida frente al impacto económico del coronavirus, apostando cada uno de estos países por medidas diferentes. Incluso meses después de esto, los distintos Estados miembros siguen adoptando diferentes políticas de estímulo.

En este aspecto, la mayor diferencia que cabe apreciar aquí se da en cuanto al formato de estas ayudas. Las mayores economías de la UE adoptan medidas de aplazamiento de pagos, combinando estas con el otorgamiento de ayudas directas y subvenciones públicas. Por ejemplo, en cuanto a medidas de apoyo a empresas, países como Alemania, Francia o Italia han optado desde el comienzo de esta pandemia por la concesión de subvenciones a fondo perdido para paliar los efectos de esta crisis. Alemania otorgó subvenciones para extender ayudas directas sin obligación de reembolso para cubrir los costes fijos operativos por un período estimado de tres meses, y concediendo para negocios con plantillas de no más de cinco empleados un pago único de hasta 9.000 euros, y de hasta 15.000 euros para los de un máximo de diez empleados. Mientras, Francia otorgó subvenciones por valor de hasta 1.500 euros a pymes que cumpliesen una serie de requisitos concretos. Por su parte, Italia aprobó una ayuda similar para autónomos, que consistía en una subvención de 600 euros. En cambio, el Ejecutivo español optó más por el aplazamiento de pagos de algunos costes operativos, siendo de estos países el que menos gasto público ha aprobado en concepto de ayudas directas<sup>62</sup>.

Como se ha apuntado anteriormente, el propósito de este estudio no es decidir cual es la forma más idónea de hacer frente a esta pandemia, si haciendo un mayor uso de subvenciones públicas a fondo perdido o, por el contrario, otorgando un mayor protagonismo al empleo de créditos reembolsables u otra clase de ayudas públicas. En este sentido, no existe una única respuesta que sea del todo acertada, dado que cada país cuenta con una serie de condicionantes, tales como su contexto histórico, su cultura política o su percepción de la economía que hacen que, ante una situación de extrema urgencia o riesgo, adopten una serie de medidas diferentes.

62. Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F., Párraga Rodríguez, S. & Viani, F. (2020). «Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del grupo, Estados Unidos y Reino Unido». *Banco de España*. Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Publicaciones-Seriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2019.pdf>

Es muy importante comprender que, para paliar los efectos de esta crisis, los Estados miembros deben impulsar, tal y como se ha podido comprobar estos últimos meses, un incremento de su gasto público con el que reactivar sus economías. Así, el otorgamiento de ayudas públicas por parte de la Administración se vuelve aquí crucial, en especial el otorgamiento de subvenciones públicas. El hecho de que un 52% de los recursos financieros que recoge «Next Generation EU» corresponda a subvenciones públicas a fondo perdido permite hacerse una idea de la importancia de estas como mecanismo de defensa y recuperación frente a esta nueva crisis. Las subvenciones públicas deben ser consideradas punta de lanza de las Administraciones a la hora de incentivar de nuevo la inversión y la actividad económica de la ciudadanía y resto de actores sociales.

No obstante, si se potencian las subvenciones públicas como un componente clave para superar toda esta situación, en ese caso se vuelve más importante que nunca asegurar que la convocatoria y la concesión de estas ayudas directas se haga conforme a una serie de requisitos mínimos.

En primer lugar, la concesión de dichas subvenciones habrá de hacerse atendiendo a una serie de fines concretos. No se puede permitir en la ambigüedad e indeterminación a la hora de definir los objetivos por los que se conceden subvenciones, señalando únicamente como finalidad hacer frente a las consecuencias sociales y económicas de esta crisis. La exactitud se presenta siempre como un elemento clave para garantizar que las subvenciones atiendan metas concretas que representan un interés público. En concordancia con este principio, el Consejo Europeo acordó que, para poder acceder a los créditos del Fondo de Recuperación, los Estados miembros deberán elaborar planes exhaustivos de recuperación, los cuales serán evaluados por la Comisión. En caso de recibir una evaluación positiva, la Comisión formulará una propuesta acerca de estos planes al Consejo, para que estos puedan ser aprobados, por mayoría cualificada, por los máximos dirigentes de los Estados miembros. En definitiva, este mecanismo de doble control permitirá a los Estados miembros cerciorarse de que esos fondos subvencionados atienden a unos fines reales, óptimos y concretos<sup>63</sup>.

Igualmente, es muy importante que se realice una buena gestión financiera de estos recursos. Los Estados miembros deberán asegurarse de que se emplea la cantidad óptima de fondos subvencionados del Plan de Recuperación para el cumplimiento de esos fines y objetivos públicos. A este respecto, es de destacar la manera en que el Consejo da forma a «Next Generation EU», estableciendo de forma conveniente los importes que serán asignados a los diferentes programas<sup>64</sup>.

Asimismo, la pandemia del coronavirus no ha impedido que la UE mantenga la vigilancia y decido impulso en una serie de objetivos a largo plazo, entre los que destaca la sostenibilidad medioambiental. En ese marco, el Consejo Europeo acordó que se aplicase un objetivo climático global del 30% al importe total del gasto procedente del presupuesto financiero plurianual de la UE para los años 2021-2027 y de «Next Generation EU», contribuyendo

---

63. Consejo Europeo (2020, julio 21). «Conclusiones adoptadas...», op. Cit supra en nota 61, p. 6.

64. *Ibid.* p. 5.

de esta manera a que, de aquí a 2050, ninguna de las acciones de los Estados miembros sea lesiva para el medio ambiente y, en definitiva, las subvenciones públicas puedan seguir manteniendo su compromiso de garantizar la sostenibilidad medioambiental. Igualmente, este Plan de Recuperación para Europa mantiene el compromiso con el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, señalándose aquí que, con respecto al presupuesto financiero plurianual, «durante la preparación, la ejecución y el seguimiento de los programas pertinentes, deberán tener en cuenta y fomentarse la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos y la igualdad de oportunidades para todos, y la integración transversal de estos objetivos<sup>65</sup>».

En definitiva, de acuerdo con lo señalado en este último apartado, el Plan de Recuperación Económica para Europa ha mostrado cómo la mayoría de los Estados miembros adoptan y promueven las subvenciones públicas como el mecanismo más idóneo para paliar los efectos de esta pandemia. La creación de un Fondo de Recuperación de 750.000 millones, de los cuales el 52% se otorgará a los países de la Unión en forma de subvenciones a fondo perdido, hace que sea imprescindible, más que nunca, que el empleo, la concesión y la ejecución de estas subvenciones se hagan de la mejor manera posible, de acuerdo con la legalidad y con unos principios jurídicos básicos, pero igualmente importantes. El escenario en el que la pandemia ha dejado al mundo entero es crítico, sin que los Estados miembros, especialmente los países del sur, puedan permitirse caer en errores propios de nuestro pasado más reciente. En consecuencia, las Administraciones deberán ejercer, más y mejor que nunca, un fuerte control sobre la correcta aplicación de estas subvenciones. Lo que parece claro es que la UE ya se ha armado contra la pandemia escogiendo a las subvenciones públicas como su espada y escudo para ganarle la partida al cruel y desconocido coronavirus.

## 5. Bibliografía

AVERCHENKOVA, A. & LÁZARO TOUZA, L. (2019). «Legislando para lograr una transición baja en carbono: experiencias en Reino Unido, Francia y España». *Papeles de economía española* (N.º 163).

LARACH DEL CASTILLO, C. A. (2015). «Transparencia y buen gobierno en España». *Revista Digital de Derecho Administrativo* (N.º 13).

COTINO HUESO, L. (2014). «La nueva Ley de Transparencia y acceso a la información». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá* (N.º 7).

CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (2019). *Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos*. Madrid: Dykinson.

DE POZAS, L. (1949). «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo». *Revista De Estudios Políticos* (N.º 48).

DÍAZ LEMA, J. M & GALLEGO ANABITARTE, A. (1985). «Subvenciones y crédito oficial en España». *Instituto de Estudios Fiscales e Instituto de Crédito Oficial*, Madrid.

ESEVERRI MARTÍNEZ, E. (2014). *Manual práctico de Derecho tributario* (5.ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, MERCADER UGUINA & ÁLVAREZ DEL CUVILLO. (2007). *La ley de igualdad: Consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*. Valladolid: Lex Nova.

65. *Ibid.*, pp. 5 y 17.

LANZA SUÁREZ, P. (2019). «Los sistemas de transparencia subvencional en Australia, España y Estados Unidos: un estudio comparativo». *Revista internacional de Transparencia e Integridad* (N.º 9).

LANA SUÁREZ, P. (2019). «40 meses a bordo de la Base de Datos Nacional de Subvenciones». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* (N.º Extra 1).

LUCAS DURÁN, M. (2012). «La perspectiva de género en la programación del gasto público». *Fiscalidad e igualdad de género*. Madrid: Dykinson.

MARTÍNEZ GINER, L. (2006). *El reintegro de subvenciones públicas*. Madrid: Iustel.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M., FIGUERUELO BURRIEZA, A. & UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. (2007). *La igualdad como compromiso: Estudios de género en homenajes a la profesora Ana Díaz Medina* (1.ª ed., Aquilafuente 119). Salamanca: Universidad de Salamanca.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. (2012). *La Administración promotora de la igualdad de género*. Madrid: Tirant lo Blanch.

PALOMAR OLMEDA, A., LOSADA GONZÁLEZ, H. & LOSADA GONZÁLEZ, A. (1995). *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, en «Capítulo II, La Legalidad presupuestaria». Madrid: Dykinson.

PARADA VÁZQUEZ, J. (2019). *Derecho Administrativo* (25.ª ed.). Madrid: Dykinson.

PAREJO ALFONSO, L. (1995). *Eficacia y administración: Tres estudios* (1.ª ed., Estudios Administración General). *Instituto Nacional de Administración Pública*.

RIERA LÓPEZ, M. & ARIAS RODRÍGUEZ, A. (2019). «Dos críticas recurrentes desde las ICEX sobre la concesión de subvenciones: el plan estratégico y la transparencia». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* (N.º Extra 1).

ROLLNERT LIERN, G. (2014). «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate

doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia». *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (N.º 34).

SÁNCHEZ DE LA TORRE, A. (2010). «De la administración eficaz a la administración eficiente». *Eficacia del Derecho (teoría y aplicaciones)*, Madrid: Dykinson.

SÁNCHE MORÓN, M. (2019). *Derecho Administrativo: Parte General* (15.ª ed.). Madrid: Tecnos.

SUEIRAS PASCUAL, M. & LAGARÓN COMBA, M. (2016). «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora». *Revista Española de Control Externo* (Nº53).

URANGA COGOLLOS, C. (1989). «El principio de eficacia en la organización administrativa: Hacia una Administración por sistemas». *Documentación Administrativa* (n.º 218-219).

VILLANUEVA TURNES, A. (2016). «Los principios constitucionales en el procedimiento de concesión de subvenciones en España». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* (N.º 28).

#### Otros documentos

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2019). *Evaluación del gasto público 2018: Estudio de evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones*.

Comisión Europea (2017, mayo 22). «Council recommendation on the 2017 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Spain». Recuperado de: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_-\\_spain\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_spain_0.pdf)

Comisión Europea. (2020, enero 14). «Financiar la transición verde: el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo y el Mecanismo para una Transición Justa» [Comunicado de Prensa]. Recuperado de: [https://www.aragon.es/documents/20127/10701991/Transicion\\_verde\\_el\\_Plan\\_Inversiones.pdf/ce425bc6-c924-0163-a2df-36b103bd2eb2?t=1579078664709](https://www.aragon.es/documents/20127/10701991/Transicion_verde_el_Plan_Inversiones.pdf/ce425bc6-c924-0163-a2df-36b103bd2eb2?t=1579078664709)

Comisión Europea. (2020, noviembre 10). «Presupuesto de la UE: la Comisión Europea se congratula del acuerdo alcanzado sobre un paquete de 1'8 billones para ayudar a construir una Europa más ecológica, más digital y más resiliente». [Comunicado de Prensa]. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2073)

Consejo Europeo (2020, julio 21). «Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)». Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

CUADRO-SÁEZ, L., LÓPEZ-VICENTE, F., PÁRRAGA RODRÍGUEZ, S. & VIANI F. (2020). «Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del grupo, Estados Unidos y Reino Unido». *Banco de España*. Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/PublicacionesOcasionales/20/Fich/do2019.pdf>

«¿Cuál es el presupuesto del Programa LIFE?». *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subsuenciones/programa-life/preguntas-frecuentes/>

CUBILLO RODRÍGUEZ, C. [Madrid Europa]. (2020, mayo 20). «Política de medio ambiente de la UE» [Archivo de video]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=eM94hJLAg\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=eM94hJLAg_U)

Definición de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI-ES-300).

Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. (2019). «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019, Informe de España». Recuperado de: [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_es\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_es.pdf)

Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabora el gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003. (2007). *Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020, mayo 19). «El Gobierno envía a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética para alcanzar la neutralidad de emisiones a más tardar en 2050». Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-env%C3%ADa-a-las-cortes-el-primer-proyecto-de-ley-de-cambio-clim%C3%A1tico-y-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-para-alcanzar-la-neutralidad-de-emisiones-a/tcm:30-509229>

NEEMO EIGG. (2015, junio 23). Programa LIFE 2014-2020. Recuperado de: [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subsuenciones/01-lifeintroducciongeneral\\_2015\\_iortizdeurbina\\_tcm30-87608.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subsuenciones/01-lifeintroducciongeneral_2015_iortizdeurbina_tcm30-87608.pdf)

Observatorio de Políticas Ambientales. «Una visión transversal: evaluación ambiental, actividades de fomento, aspectos financieros, contratación ecológica, sostenibilidad de productos y empresas». Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Recuperado de: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-online.pdf>