



Las subvenciones públicas en los convulsos años veinte del siglo XXI: ocho aspectos clave para la reflexión

Ana Vázquez Beltrán

Asesora técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Gobierno de Aragón (España)

avazquez@aragon.es

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Raúl Leopoldo Canosa Usera, doña Ana Cremades Leguina, doña Silvia Díaz Sastre, don Rafael Fernández Valverde y don Luis Pérez de Ayala Becerril.

Extracto

En este estudio, se analiza el funcionamiento de la actividad subvencional de las Administraciones públicas españolas para hacer frente a estos turbulentos años veinte del siglo XXI, en los que las subvenciones públicas han adquirido una gran relevancia como consecuencia de la ingente cuantía de fondos públicos que, desde las distintas instituciones y gobiernos, se han puesto a disposición de las Administraciones públicas con la finalidad última de garantizar la recuperación, la transformación y un resiliente resurgimiento del modelo social y económico, tras los embates sufridos en este último cuatrienio.

Por eso, lograr estos ambiciosos objetivos apuntados va a depender, en gran medida, del buen uso que se haga de estas subvenciones públicas, a la vista de que en ellas se han depositado elevadas expectativas para la contribución al bienestar del país.

Ante semejante reto, en este trabajo se propone reflexionar sobre algunos aspectos clave que coadyuvan a optimizar el uso de esta técnica de fomento, porque, como decía Theodore Roosevelt, «*It is hard to fail, but it is worse never to have tried to succeed*».

Palabras clave: Administraciones públicas; políticas públicas; subvenciones públicas; fondos europeos de recuperación; gestión pública; evaluación; principios de eficacia y eficiencia.

Recibido: 03-05-2023 / Aceptado: 08-09-2023 / Publicado: 03-05-2024

Cómo citar: Vázquez Beltrán, A. (2024). Las subvenciones públicas en los convulsos años veinte del siglo XXI: ocho aspectos clave para la reflexión. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 280, 37-76. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2024.19153>



Public subsidies in the turbulent twenties of the 21st century: eight key aspects to reflect upon

Ana Vázquez Beltrán

This work has been selected for publication by: Mr. Enrique Arnaldo Alcubilla, Mr. Raúl Leopoldo Canosa Usera, Mrs. Ana Cremades Leguina, Mrs. Silvia Díaz Sastre, Mr. Rafael Fernández Valverde and Mr. Luis Pérez de Ayala Becerril.

Abstract

In this study, the functioning of public funding from Spanish public bodies is analysed to face these turbulent twenties of the 21st century, in which public subsidies have gained greater importance as a result of the enormous amount of public funds made available to public bodies from the different institutions and governments, aimed at ensuring recovery, transformation and a resilient resurgence of the social and economic model, after the onslaught suffered in the last four years.

That is why achieving those ambitious goals will depend, to a large extent, on the good use those public subsidies are put to, regarding the high expectations to their contribution to the country's welfare they have been trusted with.

Facing such a challenge, in this work a reflection on some key aspects contributing to optimise this development technique is suggested, because, as once Theodore Roosevelt put it: «It is hard to fail, but it is worse never to have tried to succeed».

Keywords: public bodies; public policies; public subsidies; EU recovery funds; public management; evaluation; effectiveness and efficiency principles.

Received: 03-05-2023 / Accepted: 08-09-2023 / Published: 03-05-2024

Citation: Vázquez Beltrán, A. (2024). Las subvenciones públicas en los convulsos años veinte del siglo XXI: ocho aspectos clave para la reflexión. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 280, 37-76. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2024.19153>

Sumario

1. Introducción: el renovado interés de las Administraciones públicas por las subvenciones públicas
 - 1.1. La difícil situación vivida en el último cuatrienio: contexto y modelo de recuperación propuesto por las instituciones
 - 1.2. Las anheladas recuperación, transformación y resiliencia del sistema productivo español a través de las subvenciones públicas
2. Ideas para la reflexión: ¿requiere reformas la práctica subvencional para estar a la altura de los nuevos desafíos?
 - 2.1. Una breve referencia inicial al concepto de subvención pública
 - 2.2. Elementos clave para el adecuado funcionamiento de las subvenciones públicas en estos convulsos años veinte del siglo XXI
 - 2.2.1. La pluralidad de regímenes jurídicos que regulan las subvenciones públicas: un tema aparentemente resuelto
 - 2.2.2. La legislación excepcional fruto de la actual coyuntura: las subvenciones públicas a dos velocidades y el difícil equilibrio entre flexibilidad y control
 - 2.2.3. Las subvenciones públicas como herramienta de gestión: la equívoca naturaleza de los planes estratégicos de subvenciones
 - 2.2.4. La Administración pública competente para establecer las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones: de los conflictos competenciales a la eficacia y eficiencia de la subvención pública
 - 2.2.5. La gestión pública desde el punto de vista de los líderes de la organización: la capacidad requerida a los perfiles directivos de las Administraciones públicas
 - 2.2.6. La gestión pública desde la perspectiva técnica: las capacidades demandadas a las estructuras administrativas de las organizaciones públicas
 - 2.2.7. Las virtudes de la colaboración público-privada: la obligada selección del mejor beneficiario para la subvención
 - 2.2.8. El retorno a la sociedad exigible a las subvenciones públicas: la perentoria necesidad de evaluar la actividad de las Administraciones públicas
3. Breves conclusiones: propuestas de mejora de la actividad subvencional

Referencias bibliográficas

1. Introducción: el renovado interés de las Administraciones públicas por las subvenciones públicas

1.1. La difícil situación vivida en el último cuatrienio: contexto y modelo de recuperación propuesto por las instituciones

No se puede poner en duda que los años veinte del siglo XXI están siendo, cuando menos y por calificarlos suavemente, sorprendentes. Sin poder llegar a compararlos con los años veinte del siglo XX, todavía más turbulentos, parece evidente que este último cuatrienio será digno de profuso análisis en los libros de texto que se estudien en las escuelas dentro de unos años.

Estos acontecimientos acaecidos, entre los que se encuentran una pandemia mundial o el estallido de una guerra en territorio europeo, por poner solo un par de ejemplos paradigmáticos a los efectos de este estudio, han conmocionado a la sociedad desde todas las vertientes imaginables, entre las que, por supuesto, se halla la perspectiva socioeconómica¹.

Como es bien sabido, el impacto tan negativo de estos sucesos sobre la actividad económica y el empleo ha hecho temblar las estructuras y ha puesto en jaque algunos de los más firmes pilares sobre los que se asentaba nuestro país, considerados inmutables por la ciudadanía².

¹ Las consecuencias económicas de la pandemia y de la invasión rusa de Ucrania han sido profusamente analizadas por las principales instituciones nacionales e internacionales de nuestro entorno (la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal –AIReF–, el Banco de España, la Comisión Europea o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–), poniendo de relieve el duro golpe que ha supuesto para las economías. Por situar al lector solo con algunas de las principales magnitudes, debe recordarse que, en el año 2020, tal y como señala la AIReF muy gráficamente en <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/04/FONDOS-ANDALUC%C3%8DA/Presentacion-CH-seminario-IEHPA.pdf>, el producto interior bruto (PIB) de nuestro país se hundió un 10,8 % (el PIB mundial un 3,1 %), incrementándose el déficit un 11 % y la deuda un 24,5 %. No obstante, a pesar del daño que este decremento del PIB infligió a la economía española, y por no perder la perspectiva, debe recordarse que, en los años veinte del siglo XX, la caída del PIB alcanzó en la Gran Depresión en Estados Unidos el 30,5 %, según se refleja, por ejemplo, en Martín-Aceña Manrique (2011).

² En este sentido, basta recordar cómo se produjo la paralización total de la actividad económica española, e incluso mundial, inimaginable un día antes de la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Sin embargo, hay que destacar que estas serias dificultades enfrentadas no han acabado con la economía española. De hecho, actualmente, en el año 2024, a punto de finalizar este complicado cuatrienio, España se sitúa en el camino de la recuperación, habiendo terminado el año 2023 con un crecimiento en volumen del PIB del 2,5 %.

Ahora bien, aunque esta reconstrucción está siendo posible gracias a la contribución y a la sensatez que durante este periodo de gran incertidumbre han demostrado las familias y el tejido productivo, en esta ocasión, a diferencia de lo sucedido en crisis anteriores, las instituciones internacionales, europeas, nacionales, autonómicas y locales han sabido reaccionar frente a semejante desafío y han puesto a disposición de la ciudadanía importantes recursos económicos que han colaborado, y siguen haciéndolo, a soslayar el bache vivido.

Esta transferencia de fondos, sin precedentes, y que pretende no dejar a nadie atrás, en los mismos términos que reza la promesa central y transformadora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)³, proviene, aunque no solo⁴, fundamentalmente de la Unión Europea, que, por primera vez en la historia, ha decidido endeudarse de forma conjunta, con la finalidad de invertir en un futuro común.

Además, la Unión Europea no persigue con las medidas propuestas únicamente la recuperación económica para volver al *statu quo* anterior, sino que, atendiendo a la propia denominación que le ha otorgado al instrumento que ha creado al efecto, *NextGenerationEU*⁵, aspira a ir más allá, sentando las bases de un modelo socioeconómico saneado y sostenible para las generaciones futuras y emprendiendo las transformaciones estructurales que desde hace tiempo se juzgaban necesarias, básicamente las vinculadas a la digitalización de la economía o al control del cambio climático.

Esta inyección de fondos europeos procedentes del programa *NextGenerationEU*, cuyo máximo exponente es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y otras actuaciones

³ Se trata del compromiso inequívoco de todos los Estados miembros de la ONU de erradicar la pobreza en todas sus formas, poner fin a la discriminación y la exclusión, y reducir las desigualdades y vulnerabilidades que dejan a las personas atrás y socavan el potencial de las personas y de la humanidad en su conjunto.

⁴ También el resto de las Administraciones territoriales, autonómicas y locales han adoptado medidas para paliar los efectos negativos de las crisis sufridas en ese cuatrienio. Igual que lo ha hecho la Administración general del Estado, que se endeudó para financiar medidas destinadas a conseguir una pronta recuperación. Se puede encontrar una compilación de estas medidas adoptadas con este fin en De la Fuente Moreno (2022).

⁵ Aunque no es objeto de este ensayo profundizar en el *NextGenerationEU*, es cierto que este programa adquiere una gran importancia a los efectos de este estudio, puesto que es uno de los principales detonantes para situar en el centro del debate la actividad subvencional, que ya requería, en realidad, muchas de las reflexiones que se van a realizar. Para profundizar sobre estos fondos, se pueden consultar las páginas web creadas al efecto por la Comisión Europea, en https://next-generation-eu.europa.eu/index_en y, en su traslación al ámbito español, por el Gobierno de España, en <https://planderecuperacion.gob.es/>, así como en las sedes electrónicas de todas las Administraciones autonómicas.

complementarias impulsadas y refrendadas por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, también de gran impacto, como las de dejar en suspenso las obligaciones de estabilidad presupuestaria⁶, han permitido que los poderes públicos, a todos los niveles, hayan incentivado las políticas de gasto requeridas para dar una adecuada respuesta a la coyuntura, evitando un hundimiento total de la economía y el empleo.

Además, la Unión Europea le ha asignado a España una parte muy significativa de los recursos previstos en el citado fondo europeo *NextGenerationEU*, de alrededor del 20 %, lo que ha conducido a nuestro país a aprobar un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)⁷, en el que se ha llevado a cabo una profunda reflexión sobre cómo se va a aprovechar la oportunidad que se le ha brindado para poner en marcha iniciativas recuperadoras, transformadoras y que doten de una mayor resiliencia al país ante futuras posibles crisis.

Ahora bien, la Unión Europea les ha concedido a los Estados miembros un plazo breve para conseguirlo, que se sitúa en el año 2026, lo que fuerza a enfrentarse a este enorme reto sin dilación.

1.2. Las anheladas recuperación, transformación y resiliencia del sistema productivo español a través de las subvenciones públicas

La meta, como ya se ha señalado en el epígrafe anterior, es la de recuperar, transformar y lograr una Europa y, por ende, una España más resilientes.

No se trata de un propósito sencillo, pero, para lograrlo, las distintas instituciones y gobiernos parecen contar con una conocida herramienta de gestión en la que han depositado elevadas expectativas. Por supuesto, se está haciendo referencia a las subvenciones públicas.

⁶ Se previó que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desactivara a finales del año 2023, lo que supone la reanudación de recomendaciones específicas por país cuantificadas y diferenciadas en materia de política fiscal. En este sentido, la Comisión Europea dictó unas orientaciones para los países miembros que pueden consultarse en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/cd3da41e-9b91-4b18-8e88-4dfa5c89d40e_en?filename=COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf. A partir de las mismas, el Gobierno de España ha vuelto a aprobar el déficit global para 2024, fijándolo en un 3 %.

⁷ El PRTR se aprobó por el Consejo de Ministros y de Ministras, en su reunión de 27 de abril de 2021, para canalizar los fondos destinados por Europa a reparar los daños provocados inicialmente por la crisis de la COVID-19 a través de un conjunto de reformas e inversiones. Las instituciones europeas, a través del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (Ecofin), aprobaron el PRTR español el 13 de julio de 2021. Son muchos los artículos doctrinales que han analizado este plan desde que se produjo su aprobación.

Es evidente que la actividad de fomento no es una actividad administrativa nueva⁸. Por el contrario, el fomento es una de las formas clásicas de actividad administrativa, junto a la de policía y a la de servicio público.

Dentro de esta clasificación tradicional, que responde a los distintos efectos que cada una de estas actividades administrativas puede producir en el ámbito de las libertades y los derechos de la ciudadanía, se define la actividad de fomento como aquella a través de la que las Administraciones públicas incentivan y estimulan, mediante premios, becas, ayudas económicas, subvenciones u otras medidas⁹, el ejercicio de una actividad privada con la finalidad de orientarla a la consecución de determinados fines públicos o de interés general.

Sin embargo, y pese a no tratarse de un modo de actuar novedoso para las Administraciones públicas, las subvenciones públicas despiertan de nuevo un gran interés, al haberles atribuido una función preeminente para la consecución de los objetivos que permitan superar las vicisitudes acontecidas en estos agitados años veinte del siglo XXI.

Las razones que subyacen, para volver a poner el foco en esta expresión de la actividad de fomento, se estima que son de dos tipos.

La primera causa es de tipo cuantitativa, si se toma en consideración que el importe de los recursos económicos que están movilizándose, a través de subvenciones públicas, se ha incrementado notablemente, lo que se percibe de forma clara analizando las cifras previstas en los presupuestos públicos de las distintas Administraciones públicas.

Aunque no se trata de una relación directa, porque están todas las partidas presupuestarias que son, pero no son todas las que están, los capítulos presupuestarios que contienen el gasto público que se va a gestionar a través de subvenciones públicas son los dedicados a las transferencias corrientes y a las transferencias de capital (capítulos IV y VII, respectivamente).

Y estos capítulos se han ampliado de manera sensible en los presupuestos públicos, tanto estatales como autonómicos.

Por ejemplo, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023, prorrogados para el año 2024, destina, en la parte relativa a la Administración general del Estado, 123.019.334,68 miles de euros a transferencias corrientes y de capital (capítulos IV y VII) de los 197.144.279,26 miles de euros que suponen el total de

⁸ Ya se reflexiona sobre la actividad de fomento a mitad del siglo pasado en Baena de Alcázar (1957); Jordana de Pozas (1949) o Villar Palasí (1954), por poner solo algunos ejemplos de los autores más significativos.

⁹ Se reflexiona sobre las diferencias entre los términos «fomento» y «subvención» en Fernández Farreres (2009).

las operaciones no financieras para el año 2023, lo que implica un 62,40 % del presupuesto total no financiero¹⁰.

Lo mismo sucede con los presupuestos públicos de las Administraciones autonómicas, que son las Administraciones territoriales gestoras por excelencia y que dedican de promedio más de un 30 % de sus respectivas cuentas públicas a estos capítulos presupuestarios¹¹.

Los principales organismos españoles que estudian las subvenciones públicas, como son la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹² o la Intervención General de la Administración del Estado¹³ han puesto también de relieve el notable incremento de la actividad subvencional que se está produciendo estos últimos años.

Si se observan los informes sobre contabilidad nacional que publica trimestralmente el órgano de control de la Administración general del Estado, se puede comprobar que, en la anterior década (2010-2019), se situaba el gasto público dedicado a las subvenciones, de forma bastante estable, alrededor de los 12.000 millones de euros.

No obstante, este último cuatrienio se ha desencadenado un aumento muy significativo del importe dedicado a las subvenciones públicas. Da una idea de este fuerte crecimiento el hecho de que hayan pasado de suponer 12.523 millones de euros en 2019 (el 1,01 % del PIB) a 21.420 millones en 2020 (el 1,91 % del PIB), 18.397 millones de euros en 2021 (el 1,52 % del PIB), 26.770 millones de euros en 2022 (el 2,02 % del PIB) y 20.447,44 millones de euros en 2023 (el 1,69 % del PIB).

El segundo de los motivos que contribuye a este renovado interés que se siente por la actividad subvencional se fundamenta en que se le está pidiendo, en el actual contexto, que favorezca la recuperación de la economía, transforme el modelo productivo y convierta a España en un país más resiliente.

¹⁰ Estas cifras deberían ser matizadas, porque incluyen también las transferencias a las comunidades autónomas y a las entidades locales, pero sirve para dar una idea de la relevancia que adquieren dichos capítulos en el presupuesto público estatal.

¹¹ Un 34,12 % en el caso de Aragón, tal y como se desprende de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024; un 35,98 % en La Rioja, con base en lo establecido en la Ley 12/2023, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2024; o un 44,77 % en Navarra, según se infiere de la Ley foral 2/2024, de 13 de marzo, de presupuestos generales de Navarra para el año 2024, por poner solo algunos ejemplos de presupuestos públicos autonómicos.

¹² De especial interés a los efectos de este estudio son los informes sobre ayudas públicas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, disponibles en <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>

¹³ Se pueden consultar los importes dedicados a subvenciones públicas en los informes de la Intervención General de la Administración del Estado disponibles en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/itnofinancierasAAPP.aspx>

A través de esta actividad administrativa, se persigue ahora, por tanto, el interés general prácticamente en su completitud, agotando casi la totalidad de las actividades de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública que el sistema económico y social español requiere para recuperarse, transformarse y ser resiliente a los cambios que ya se han producido y que puedan avecinarse en el futuro.

Quizá la responsabilidad sea excesiva, pero es ineludible intentarlo, para lo que debe analizarse el funcionamiento de esta técnica de fomento, pasando a la acción para reorientarla, si fuera preciso, en la búsqueda de su perfeccionamiento.

2. Ideas para la reflexión: ¿requiere reformas la práctica subvencional para estar a la altura de los nuevos desafíos?

2.1. Una breve referencia inicial al concepto de subvención pública

A la vista de la situación descrita en las líneas precedentes, surge inmediatamente la pregunta, incluso la preocupación, de si las subvenciones públicas van a estar a la altura del desafío al que se enfrentan, lo que obliga a ahondar sobre las posibilidades que abre esta técnica de fomento en el actual contexto socioeconómico.

Sin ánimo de agotar la materia, que se encuentra profusamente examinada por la mejor doctrina española en numerosos tratados y ensayos, conviene recordar en este punto, sucintamente, qué es una subvención y cuáles son sus principales rasgos distintivos.

La «acción de fomento» se puede describir como una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate. Se podría definir como la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general sin usar de la coacción ni crear servicios públicos¹⁴.

E incardinada dentro de la actividad de fomento se halla la actividad subvencional, porque, a pesar de la tensión que ha existido tradicionalmente entre ambos conceptos jurídicos, la primera comprende a la segunda.

¹⁴ Esta es la definición más consagrada, dada por Jordana de Pozas (1949, p. 46.), uno de los pioneros en el estudio de esta actividad administrativa.

En este sentido, las subvenciones públicas se han venido considerando la expresión por antonomasia de la técnica de fomento de las Administraciones públicas, a las que, además, se ha circunscrito el marco regulatorio diseñado por la legislación básica relativo a las subvenciones públicas, como se expondrá brevemente con posterioridad.

Por eso, estas líneas van a centrarse en las subvenciones públicas en sentido estricto¹⁵, es decir, en toda disposición dineraria realizada por las Administraciones públicas, a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

La definición legal de subvención está clara. Ahora conviene verificar si se derivan problemas de su aplicación práctica.

2.2. Elementos clave para el adecuado funcionamiento de las subvenciones públicas en estos convulsos años veinte del siglo XXI

Después de estas pinceladas de carácter introductorio, deben analizarse, por fin, algunos aspectos decisivos en la configuración de las subvenciones públicas que repercuten en la práctica subvencional de las Administraciones públicas, pudiendo llegar incluso a lastrar su potencial.

En este sentido, debe advertirse que, por ejemplo, los fondos europeos *NextGenerationEU*, a los que ya se ha hecho alusión con anterioridad, se han transferido del presupuesto público estatal a los distintos presupuestos públicos autonómicos y locales, convirtiendo también a estas Administraciones públicas en ejecutoras de los mismos.

Por todo ello, las conclusiones que se extraigan a continuación son aplicables a todas las Administraciones públicas territoriales que puedan conceder subvenciones públicas,

¹⁵ Tal y como se recoge en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

porque los obstáculos que afronten, con independencia de que no todas se encuentren en idéntica tesitura, serán coincidentes, pudiendo divergir solo ligeramente.

2.2.1. La pluralidad de regímenes jurídicos que regulan las subvenciones públicas: un tema aparentemente resuelto

Las subvenciones públicas se enmarcan, como ya se ha mencionado, en el ámbito de las actuaciones de la Administración pública que, tal y como señala literalmente el artículo 103 de la Constitución española, sirve «con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Por tanto, la primera cuestión que hay que examinar para conocer si es posible mejorar el funcionamiento de la actividad de fomento es la de valorar la adecuación de su marco jurídico y confirmar si la normativa vigente en relación con las subvenciones públicas permite hacer frente a los retos descritos.

A este respecto, debe indicarse que esta técnica de fomento cuenta, desde hace ya dos décadas, con una ley específica, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que se erige en el marco regulatorio básico en materia de subvenciones públicas.

Con esta norma legal de general aplicación, como disponía su exposición de motivos, se pretendía dotar a esta destacada actividad administrativa de un régimen jurídico propio y específico que permitiera superar las insuficiencias de la regulación dispersa a la que venía a sustituir y contemplara instrumentos y procedimientos que aseguraran una adecuada gestión y un eficaz control de las subvenciones públicas¹⁶.

Añadía la parte expositiva que, con la aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, se perseguía identificar los elementos nucleares, generales y fundamentales del régimen jurídico de las subvenciones públicas, lo que parecía lógico, teniendo en cuenta que se trataba de una herramienta de gestión a la que acudían recurrentemente todas las Administraciones públicas.

¹⁶ Ya en el año 1993, el Tribunal de Cuentas destacó la necesidad de que las subvenciones contaran con un marco regulatorio específico, por tratarse de una actividad administrativa a la que se le asociaba un importante gasto público. Sin embargo, y a pesar de que la nueva norma de rango legal se aprobó una década después y supuso un enorme hito, los informes que se emitieron por el Tribunal de Cuentas en los años posteriores a su aprobación continuaron poniendo de manifiesto la existencia de deficiencias e incumplimientos en la concesión de las subvenciones públicas y en su seguimiento y control, lo que conduce a pensar que la existencia de una norma de rango legal que aborde la actividad subvencional es condición necesaria, pero no suficiente para garantizar una correcta gestión de las subvenciones públicas.

De este modo, por afectar a la totalidad de las Administraciones públicas, se concibió como un instrumento legislativo de intervención administrativa general, proponiendo para todas ellas un tratamiento homogéneo.

Esta opción del legislador no fue bien recibida por todas las Administraciones públicas autonómicas, algunas de las cuales interpusieron incluso recursos de inconstitucionalidad contra la norma¹⁷.

Sin embargo, con el paso de los años, las Administraciones autonómicas, como se detallará más adelante, se han ido adaptando a este régimen jurídico, aceptando el marco básico y previendo especialidades propias cuando lo han considerado conveniente, dentro de las competencias de autoorganización que les han asignado sus respectivos estatutos de autonomía.

De hecho, todas las comunidades autónomas, excepto Andalucía, Asturias, Canarias y La Rioja, que lo han hecho a través de una norma de rango reglamentario, han aprobado una norma de rango legal que ordena las subvenciones públicas en su respectivo ámbito territorial¹⁸. Además, todas esas normas de rango legal, excepto las de Castilla-La Mancha, Cataluña y Madrid, son posteriores a la aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

Estas normas autonómicas han establecido singularidades en algunas facetas procedimentales que, respetando el marco básico, han permitido adaptar la regulación de esta herramienta de gestión a las peculiaridades identificadas de sus respectivas Administraciones públicas.

¹⁷ En particular, tanto el Gobierno de Aragón como el Parlamento de Cataluña impugnaron la ley ante el Tribunal Constitucional en sendos recursos resueltos por las sentencias del Tribunal Constitucional del año 2013 (SSTC 130/2013, de 4 de junio, y 135/2013, de 6 de junio, respectivamente).

¹⁸ Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía; Decreto legislativo 2/2023, de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón; Decreto 71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el régimen general de subvenciones del Principado de Asturias; Decreto legislativo 2/2005, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de subvenciones de Illes Balears; Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 10/2006, de 17 de julio, de subvenciones de Cantabria; Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de la Comunidad de Castilla y León; Decreto legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha; Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña; Ley 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia; Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid; Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley foral 11/2005, de 9 de noviembre, de subvenciones (Navarra); Ley 20/2023, de 21 de diciembre, reguladora del régimen de subvenciones (País Vasco); Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones (Comunidad Valenciana).

De modo que, sin entrar a valorar en este punto la extralimitación que en su momento se atribuyó desde algunos sectores a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre¹⁹, actualmente, el sistema competencial parece bien resuelto desde el punto de vista del marco legal, sin que tenga que recurrirse apenas a los principios que resuelven la concurrencia de instrumentos normativos: el principio de jerarquía, el principio de competencia, el principio cronológico y el principio de especialidad²⁰.

Probablemente, esta pacificación de las relaciones entre los distintos ordenamientos jurídicos responde también al similar impacto que supone la aplicación de un marco jurídico u otro. Al fin y al cabo, estas normas de rango legal normalizan la arquitectura de la práctica subvencional, que presentan solo ligeras disimilitudes, sin que incidan en la esencia de las subvenciones públicas que, en realidad, concierne a la concreta política pública que se quiere fomentar.

Por último, resta reflexionar sobre el impacto de la legislación comunitaria sobre las subvenciones públicas financiadas por fondos europeos. Para estos supuestos, rige el principio de primacía del derecho de la Unión Europea, como indica el artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, que expresamente señala que «Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas».

En definitiva, la identificación del régimen jurídico aplicable en función de cuál es la Administración pública promotora y con base en la financiación europea de las subvenciones públicas se halla aclarada.

No obstante, la duda que se plantea en este momento es otra y hace referencia a si una norma legal pensada para el contexto socioeconómico de hace dos décadas va a responder acertadamente a los desafíos surgidos en este último cuatrienio del siglo XXI.

2.2.2. La legislación excepcional fruto de la actual coyuntura: las subvenciones públicas a dos velocidades y el difícil equilibrio entre flexibilidad y control

Y la respuesta a este interrogante formulado parece responderse de forma negativa, a la vista de que se ha procedido a aprobar un régimen jurídico de carácter excepcional para el ámbito de las subvenciones públicas promovidas por las distintas Administraciones públicas y financiadas por fondos europeos, especialmente, por los vinculados al ya mencionado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

¹⁹ Muy crítico con la norma de rango legal y con la interpretación constitucional de esta es Amerych Cano (2013).

²⁰ Referente en esta materia es la monografía de Santamaría Pastor (2004).

Así se infiere del análisis del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del PRTR, que dispone, en los artículos 37 a 48, especialidades en materia de gestión y control presupuestario y en la tramitación de procedimientos, y en los artículos 60 a 65, iniciativas de agilización para las subvenciones financiadas con recursos europeos.

Estos preceptos que afectan a las subvenciones públicas han sido además declarados básicos²¹.

Debe subrayarse, asimismo, que quizá por referirse a dimensiones procedimentales de poca entidad o como consecuencia de encontrarse inmersas en las actuales difíciles circunstancias, no ha existido, que se conozca, una gran contestación autonómica cuestionando la regulación.

Lo que sí han hecho las comunidades autónomas, en esta misma dirección, y como receptoras de los fondos europeos, ha sido aprobar sus respectivas normativas de carácter excepcional²², en las que han tratado de flexibilizar aquellos elementos de sus propios pro-

²¹ No en todos los casos parece acertado haberlos declarado básicos, si se tiene en cuenta el contenido de dichos preceptos. Como muestra, cabe destacar el artículo 60.1. del citado Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, que hace referencia a una autorización del Consejo de Ministros y de Ministras de imposible aplicación en el ámbito autonómico.

²² La normas de rango legal aprobadas por las distintas comunidades autónomas (con excepción de Cantabria y el País Vasco) son el Decreto-Ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto-Ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (*Next Generation EU*-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de medidas administrativas urgentes (Asturias); la Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del PRTR (Balears); la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «*Next Generation EU*», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y el Decreto-Ley 5/2022, de 28 de abril, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «*Next Generation EU*», en el ámbito de la Agencia Tributaria canaria; la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas (Castilla y León); la Ley 4/2021, de 25 de junio, de medidas urgentes de agilización y simplificación de procedimientos para la gestión y ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación (Castilla-La Mancha); el Decreto-Ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; el Decreto-Ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del PRTR (Extremadura); el Decreto

cedimientos subvencionales que han estimado que podían comprometer el éxito de esta técnica de fomento.

Por último, en cuanto al marco normativo de carácter excepcional diseñado, debe indicarse que, aunque no obligatoriamente en virtud de las mismas razones, también la Unión Europea ha remodelado su regulación jurídica estableciendo un nuevo marco adaptado a la presente coyuntura. En particular, desde el punto de vista presupuestario, como ya se ha apuntado *ut supra*, se han flexibilizado temporalmente los objetivos de déficit y endeudamiento vigentes y, desde la perspectiva jurídica, se han modificado las reglas comunitarias aplicables a las ayudas de Estado²³.

En definitiva, como puede comprobarse, las reglas de determinación de la norma aplicable a cada subvención pública responden a la misma mecánica descrita en el epígrafe anterior y, por tanto, no parece que sea complicado identificar el régimen jurídico que aplicar, tampoco respecto de la legislación aprobada con carácter extraordinario, para estos enloquecidos años veinte del siglo XXI.

Sin embargo, las dudas que surgen en relación con esta regulación excepcional en materia subvencional son de otra índole, tal y como va a exponerse a continuación.

Si se analiza el contenido de estas normas aprobadas para reorientar algunos aspectos del régimen jurídico de las subvenciones públicas, se extrae rápidamente la conclusión de que estas reformas responden a la preocupación que existe por parte de las Administraciones públicas de no poder llegar a tiempo para poner en marcha las medidas exigidas, a los efectos que interesan en este estudio, a través de subvenciones públicas, para la recuperación, transformación y resiliencia de nuestro país.

39/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban medidas para la ejecución del PRTR y del Plan de Transformación de La Rioja; la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022; el Decreto-Ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia; el Decreto-Ley foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación; y el Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la COVID-19 (Comunidad Valenciana).

²³ En particular, son importantes en este cuatrienio el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y el Reglamento (UE) 2021/785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude y por el que se deroga el Reglamento (UE) 250/2014, y los marcos temporales de referencia aprobados con ocasión tanto de la COVID-19 como de la crisis energética.

Esta inquietud no proviene solo de una intuición o temor infundado, por el contrario, se fundamenta en la tradicional baja ejecución de los fondos europeos de cohesión que se le ha atribuido a España²⁴.

Probablemente esta sea la razón por la que, a la vista de la importante cuantía pública asignada y del corto periodo de tiempo dado para desplegar las actuaciones que implementar, se ha optado por revisar los distintos marcos jurídicos aplicables a las subvenciones públicas para agilizar y flexibilizar algunos requisitos y obligaciones previstas en la normativa general.

Eso sí, estos cambios legislativos conducen a realizar los siguientes cuestionamientos.

En primer lugar, si la necesidad de atemperar algunos trámites puede mermar los mecanismos de control de los recursos públicos, que deberían, *a sensu contrario*, reforzarse sobre la base de los mismos motivos que animan a facilitar los procedimientos: el enorme importe de gasto público puesto a disposición de las Administraciones públicas para ser gestionado en un breve periodo de tiempo.

Por eso, los beneficios que pueden imputarse a unos cambios legislativos que conducen a la flexibilización de los procedimientos de gestión pueden convertirse en perjuicios si se merman excesivamente los controles, especialmente, los jurídicos y los económico-presupuestarios²⁵.

Ahora bien, puede suceder también lo contrario y que, después de testarse las disposiciones excepcionales implantadas, se alcance la convicción de que estas reformas pensadas para acelerar el despliegue de las subvenciones públicas financiadas con fondos europeos han funcionado, sin menoscabar otros aspectos igualmente prioritarios relativos a una buena gestión de los fondos públicos.

De ser así, lo pertinente sería trasladar estas modificaciones inmediatamente al marco general que regula las subvenciones²⁶ porque, de no ser así, se podría inferir la alarmante

²⁴ Se pueden consultar estos datos de ejecución, por país, por periodo y por fondo en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/14-20>

²⁵ En esta misma dirección se pronuncia el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto-Ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del PRTR, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2020-783>. En este sentido, es fundamental, por ejemplo, que todos los expedientes se sometan al trámite de fiscalización previa. Podría llegar a ser preocupante que los gestores o incluso los propios órganos de control consideraran más operativo prescindir del trámite de fiscalización, por tratarse de expedientes de especial dificultad, que además requieren de una especial premura en su análisis. No hay que olvidar que la labor de fiscalización es la mejor garantía para el órgano que concede la subvención pública.

²⁶ Además, como las actuaciones flexibilizadoras no han sido idénticas, como se infiere de la multiplicidad de normas aprobadas, por ejemplo, por las comunidades autónomas, enumeradas en la nota a pie 22 de este mismo trabajo, deberían analizarse todas y generalizarse las que mejores resultados hayan conseguido.

idea de que existen subvenciones públicas de primera categoría, las financiadas con fondos europeos para lograr la recuperación, la transformación y la resiliencia de nuestro país, y de segunda categoría, es decir, el resto²⁷.

Hay que evitar que se produzca esa situación y, en todo caso, argumentar que la prioridad de las subvenciones públicas que se financian con fondos europeos no trae causa del origen de la financiación, sino del fin anhelado.

De modo que, si se han hecho bien los deberes y los proyectos financiados por la Unión Europea, a través del programa *NextGenerationEU*, son los que en mayor medida pueden contribuir a la recuperación, transformación y resiliencia del país²⁸, resulta lógico que se prioricen, con base en su conveniencia y, por supuesto, a su pretendido efecto tractor.

2.2.3. Las subvenciones públicas como herramienta de gestión: la equívoca naturaleza de los planes estratégicos de subvenciones

En los epígrafes precedentes se ha transcrito el concepto de «subvención pública» contenida en la legislación vigente en materia de subvenciones. Sin embargo, lo que solo se ha indicado de soslayo hasta ahora y parece imprescindible remarcar, en este punto, es que las subvenciones son herramientas de gestión a disposición de las distintas Administraciones públicas²⁹.

Esta afirmación, a primera vista quizá intrascendente por obvia, no lo es tanto, porque de ella se deriva, sin minusvalorar su importancia, que las subvenciones públicas, siempre y en todo caso, se encuentran supeditadas a las políticas públicas a las que sirven, no

²⁷ Jiménez Asensio (2020) decía en la entrada de su blog *La mirada institucional* (cerrado en este año 2024) que el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre:

Todo lo más dibuja, en el caso de que tenga éxito, una Administración Pública a dos velocidades: por un lado, la Administración Pública que gestiona fondos europeos, pequeña en su tamaño, más flexible, aparentemente más moderna, con planes estratégicos, estructuras de proyecto y evaluación de objetivos y resultados colectivos e individuales; por otro, la Administración Pública convencional o tradicional, paquidérmica, mastodóntica, rígida y con lentitud exasperante en su gestión, que sigue siendo la absolutamente dominante en número y ámbitos de gestión. Habrá que ver si es capaz el pez pequeño de imponer sus reglas o, como suele suceder, termina siendo devorado por el pez grande, cuya voracidad es infinita y su capacidad de resistencia aparentemente eterna.

²⁸ Aunque, como ya se ha señalado, no es el objeto directo de este estudio, el PRTR se articula con base en 4 ejes, 10 palancas, 31 componentes, 111 reformas y 142 inversiones, que contienen numerosos proyectos trascendentales para los distintos territorios.

²⁹ Que se trata de un medio ya se señaló desde el inicio por Jordana de Pozas (1949, p. 42) cuando escribió que:

Para lograr la satisfacción de las necesidades generales (frase equivalente a la del buen orden de la cosa pública) se utilizan una gran variedad de medios, que pueden agruparse en cuatro grupos o modos: legislación, policía, fomento y servicio público.

siendo adecuadas o erróneas en sí mismas, sino en función de la finalidad que persigan y el uso que se haga de las mismas.

Por tanto, la recuperación, transformación y resiliencia a las que se aspira no se van a producir gracias a las subvenciones públicas, sino como consecuencia de las políticas públicas que se fomenten a través de dichas subvenciones públicas.

Esta cuestión merece especial atención por la confusión que pueden haber generado los planes estratégicos de subvenciones, tal y como han sido concebidos.

La necesidad de que las Administraciones públicas, para conceder subvenciones públicas, deban concretar en un plan, con carácter previo, algunos de los elementos clave de las mismas, se trata de un acierto y contribuye a cumplir con uno de los principios que deben respetar, en su actuación y relaciones con terceros, las Administraciones públicas, como es el principio de «planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas»³⁰.

En este sentido se pronuncia el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuando anuncia que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán detallar en un plan estratégico de subvenciones «los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

Por contra, con lo que no se está tan de acuerdo de esta previsión es con que este documento de planificación que se promueve tenga carácter estratégico, porque, si las subvenciones públicas son solo una herramienta de gestión, no son estratégicas en sí mismas, sino solo en relación con las políticas públicas que impelen.

Por eso, aunque muchos autores proponen un reforzamiento del papel del plan estratégico de subvenciones³¹ y abogan por exigir su evaluación³², en todo caso, con carácter previo al impulso de estas dos destacadas acciones sugeridas, los planes estratégicos de subvenciones deberían ser objeto de una reorientación y revisión de su naturaleza que los

³⁰ Recogido en el artículo 1 g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

³¹ Sobre la importancia de los planes estratégicos de subvenciones, léanse, por ejemplo, las conclusiones de Díaz González (2023, p. 424).

³² La evaluación de los planes estratégicos deberá centrarse, en buena medida, porque así lo señala la norma legal, en los aspectos relacionados con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, es decir, en cuestiones que atañen a la eficiencia de las mismas. Sirvan de ejemplo sobre este aspecto las reflexiones de Vida Fernández (2023, pp. 478-479).

transformara en planes operativos de subvenciones³³ o, en su caso, en planes de uso estratégico de las subvenciones³⁴.

De este modo, quedaría mucho más nítida la separación entre los aspectos estratégicos, que se situarían en el ámbito de las políticas públicas, y los meramente operativos o de gestión, en los que se incardinarían las subvenciones públicas.

En todo caso, lo que se considera cierto y sí se comparte por completo es que ambos planos, el estratégico y el operativo, deberían planificarse y evaluarse³⁵, tal y como con posterioridad se tendrá oportunidad de señalar.

2.2.4. La Administración pública competente para establecer las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones: de los conflictos competenciales a la eficacia y eficiencia de la subvención pública

Tras abordarse en los anteriores epígrafes el marco jurídico general y excepcional, fruto de la actual coyuntura, de las subvenciones públicas, así como la necesidad de que se prevean en un plan algunos aspectos clave de las mismas, fundamentalmente de carácter económico, antes de su puesta en marcha, la reflexión prosigue naturalmente en este punto hacia la siguiente fase de interés en el devenir de una subvención pública, que no es otra que la de la aprobación de las bases reguladoras y las convocatorias públicas, que son los documentos que van a aquilatar sus rasgos esenciales.

Sucintamente, conviene recordar, en este momento, que las «bases reguladoras», en ausencia de concepto legal de las mismas, pueden definirse como el documento capital, en la gestión de una subvención pública, en el que se recogen sus propiedades en función de un contenido mínimo³⁶ que precisa nítidamente sus contornos.

³³ En este sentido se manifiesta la AIReF en su *spending review* dedicado a la evaluación de estrategia y procedimiento de subvenciones que puede consultarse en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/01_Proyecto_01.pdf

³⁴ Como ha hecho, por ejemplo, Aragón, aprobando, en relación con la contratación pública, la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

³⁵ Entre otras muchas razones que se tratarán más adelante, porque la evaluación se configura en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, como un elemento esencial, si se atiende a la exposición de motivos, cuando indica que:

La ley establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, que debe permitir que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o, en su caso, eliminadas.

³⁶ Se establece el contenido mínimo de las bases reguladoras en el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que, además, añade que las letras c), f), h), i), j), k), l), m) y n) del apartado 3 del artículo 17 son normativa básica.

De esta manera, las subvenciones públicas no pueden existir, en ningún caso, sin bases reguladoras, que son las normas que dotan de seguridad jurídica a todos los sujetos que intervienen en el buen fin de la subvención.

Y serán, por tanto, las bases reguladoras las que decidan cuestiones tan significativas dentro del diseño de la subvención pública como la selección de unos beneficiarios u otros o la cuantificación del importe con el que se subvencionará la contribución de dichos beneficiarios a la consecución de la utilidad pública o el interés social que se promueva desde las Administraciones públicas a través de dichas subvenciones públicas.

Por consiguiente, y aunque las bases reguladoras tienen naturaleza reglamentaria³⁷ y no legal, son, en realidad, respetando dicho marco legal en materia subvencional, las que verdaderamente fijan el régimen jurídico singular de una determinada línea de subvenciones públicas.

Asimismo, dando un paso más y siempre atendiendo a lo previsto en las bases reguladoras, las convocatorias, ya solo como meros actos administrativos, completan y detallan este régimen jurídico particular aplicable a cada subvención pública estableciendo definitivamente todos los elementos relativos al objeto, los beneficiarios, los requisitos, las obligaciones, las cuantías y cualquier otra característica de la subvención pública que deba conocerse³⁸.

Ahora bien, en relación con estos instrumentos normativos subordinados a la ley, pero que ostentan el auténtico poder para definir una subvención pública, pudiendo llegar a condicionar su éxito o su fracaso, pueden surgir algunos problemas de distinta naturaleza, como los que se exponen a continuación.

A) Los conflictos positivos de competencias

El primero de estos inconvenientes es el relativo al de la distribución competencial de las subvenciones públicas que, a pesar de no ser un tema nuevo³⁹, podría haber resurgido con fuerza tras las medidas adoptadas en este último y tempestuoso cuatrienio.

³⁷ Véanse, en este sentido, sobre la naturaleza jurídica de las bases generales, las últimas consideraciones del Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de septiembre de 2022.

³⁸ Algunas normas autonómicas también especifican cuál tiene que ser el contenido mínimo de las convocatorias de subvenciones públicas. Véanse, como ejemplos, el artículo 166 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones (Comunidad Valenciana), o el artículo 20 de texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón, aprobado por el Decreto legislativo 2/2023, de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón.

³⁹ Por el contrario, se trata de un asunto que viene de lejos y, en consecuencia, sobre el que se ha reflexionado mucho por la doctrina administrativista. Pueden consultarse prácticamente todas las perspectivas de este intrincado tema en Calonge Velázquez (2023); Fernández Farreres (1993); o en Palomar Olmeda (2018).

Por todos es sabido que el Estado y las comunidades autónomas tienen atribuidas diversas competencias por los artículos 148 y 149 de la Constitución española y que, además, el Estado tiene asignadas constitucionalmente facultades exclusivas en materias transversales de gran calado, entre las que resulta paradigmática, por ejemplo, la referida a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, recogida en el artículo 149.1.13.^a del texto constitucional⁴⁰.

Y claro, en un contexto de crisis como el descrito⁴¹, de tanta confusión, podría haber existido la tentación por parte de las Administraciones públicas de tratar de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía en virtud de estas competencias de carácter general o interpretando el reparto competencial llevado a cabo por la Constitución de forma laxa.

Al fin y al cabo, al Estado, en este último cuatrienio, se le ha exigido un liderazgo fuerte para hacer frente a la coyuntura, al mismo tiempo que ha adquirido relevantes compromisos, por ejemplo, con la Unión Europea, en relación con los fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia.

Sin embargo, estas circunstancias no pueden servir de fundamento para desmontar todo un entramado competencial que ha costado tantos años construir y sobre el que se han alcanzado importantes consensos y, por eso, estas competencias de carácter general no pueden desvirtuar el reparto competencial que la Carta Magna previó entre el Estado y las comunidades autónomas, como tampoco pueden entenderse adjudicadas automáticamente competencias o comprometer las ajenas con base en una pretendida capacidad de gasto omnímoda por parte del Estado⁴².

Desde luego, se trata de un dilema jurídico de gran trascendencia. Las disputas relativas a la delimitación competencial han formado parte de una tensión permanente entre el Esta-

⁴⁰ No solo este apartado ha servido de base al Estado para atribuirse competencias, sino que ha encontrado también esta habilitación para actuar en otros apartados de este listado de competencias exclusivas del Estado como, por ejemplo, los recogidos en el artículo 149.1.11.^a (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 3), 149.1.14.^a (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1), 149.1.23.^a (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 2), 149.1.25.^a y 149.1.27.^a (SSTC 64/1989, de 6 de abril, FJ 3, y 189/1989, de 16 noviembre, FJ 2) y 149.1.30.^a (STC 84/1983, de 24 de octubre, FJ 2).

⁴¹ Los momentos de crisis son propicios para intensificar los movimientos recentralizadores. Es lo que sucedió, asimismo, con motivo de la crisis financiera que estalló entre los años 2007 y 2008. Basta analizar las pretensiones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, o la propuesta de reforma de las Administraciones públicas planteada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, publicada en junio de 2013, para vislumbrar el indisimulado espíritu recentralizador que subyacía también en aquella adversa coyuntura.

⁴² Fernández Farreres (1999, p. 169) fue ya muy crítico con esta interpretación extensiva del poder de gasto del Estado que propuso el Tribunal Constitucional (STC 13/1992, de 6 de febrero), que, en su opinión, resultaba contraria a los intereses autonómicos, puesto que, como sugirió, «sin necesidad de contar con título competencial, el Estado de hecho decide la orientación última de la propia política autonómica».

do y las comunidades autónomas y de ahí que exista una doctrina constitucional consolidada⁴³ sobre esta cuestión que trata de delimitar cuáles son las posibilidades de actuación de cada una de las Administraciones públicas, estatal y autonómicas, en materia subvencional.

Y por erigirse las bases reguladoras y después las convocatorias en los instrumentos que realmente condicionan las subvenciones públicas, muchos de los conflictos positivos de competencias presentados ante el Tribunal Constitucional se han apoyado en la posible invasión competencial por parte de las mismas⁴⁴.

Lo que puede ocurrir a partir de ahora, en un momento en el que la Administración general del Estado ha regulado, en el marco del PRTR, bases reguladoras e incluso convocatorias de subvenciones en asuntos como el transporte, la vivienda, la acción social, el turismo o el deporte, que son competencias exclusivas autonómicas contempladas en todos los estatutos de autonomía, es la incógnita que se plantea.

Quizá la gravedad de la situación sufrida reduzca la litigiosidad que estas decisiones estatales hubieran generado otrora en las comunidades autónomas, que han reivindicado constantemente su derecho a dictar sus propias bases reguladoras y convocatorias en materias de su competencia⁴⁵.

B) La eficacia y la eficiencia de la subvención

Por otro lado, no solo es relevante qué Administración pública es la que dicta las bases reguladoras y las convocatorias de las subvenciones públicas desde el punto de vista de

⁴³ Esta doctrina fue fijada fundamentalmente por la STC 13/1992, de 6 de febrero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad 542/1988 y 573/1989 (acumulados), promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente.

⁴⁴ Por todas, la STC 20/2023, de 23 de marzo, como la más reciente publicada en el Boletín Oficial del Estado, que resuelve un conflicto positivo de competencias.

⁴⁵ Tal y como puede constatarse de la información proporcionada por el Boletín Oficial del Estado, a pesar del aumento, ya señalado reiteradamente en estas líneas, de la actividad subvencional de todas las Administraciones públicas, solo se han planteado seis conflictos positivos de competencias en estos locos años veinte del siglo XXI. Además, ninguno de los seis conflictos se presenta contra unas bases reguladoras o una convocatoria de subvenciones (el único relacionado, aunque tangencialmente, con las subvenciones públicas es el conflicto positivo de competencia número 3464-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR). Frente a estos datos que indican el notable descenso de la litigiosidad entre Administraciones públicas en materia de subvenciones públicas, se contraponen los datos del año 2013, paradigmático en este aspecto, de los que se deduce que, de las 36 sentencias que dictó el Tribunal Constitucional en ese año sobre conflictos positivos de competencias, en 13 de ellas el objeto fueron bases reguladoras o convocatorias de subvenciones.

las relaciones competenciales, sino que también lo es desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia requeridas a las mismas.

Este segundo problema es de carácter más práctico porque, si, como ya se ha adelantado, a través de las bases reguladoras y después de las convocatorias se decide qué se hace y cómo se hace y se parte de la base de que las políticas públicas sufragadas con fondos europeos van a ocupar la mayor parte de la agenda política durante la vigencia de los mismos, las Administraciones públicas autonómicas, a las que se les ha trasladado una parte muy sustancial de la gestión de estos recursos para poner en marcha los compromisos adquiridos, van a ver supeditadas sus actuaciones, al menos, hasta el año 2026.

Y esto puede suscitar algunos inconvenientes desde la óptica de la eficacia y la eficiencia exigibles a dichas políticas públicas.

Más aún, si se tiene en cuenta que esta financiación europea para la recuperación, transformación y resiliencia no puede sustituir a otros fondos europeos o nacionales ya preexistentes, sino que se ha ideado para complementarlos, puesto que, para cumplir con sus ambiciosos objetivos, se torna indispensable inyectar cuantías económicas adicionales al sistema.

En este sentido, al pretenderse con estos fondos la recuperación de la economía al mismo tiempo que el impulso de las transformaciones pendientes, puede suceder que las Administraciones públicas autonómicas tuvieran ya en marcha medidas coincidentes con las que ahora se propugnan como vitales.

En el caso de que esto fuera así, unas políticas públicas podrían interferir con otras y ocasionar efectos indeseados como la saturación del mercado en algunos sectores, con la consiguiente pérdida de eficacia y de eficiencia de la acción pública.

Asimismo, una política pública concebida de forma excesivamente alejada de un territorio podría no responder a las necesidades de sus destinatarios y devenir, en ese caso las subvenciones públicas puestas en marcha, ineficaces para la ciudadanía de aquel.

No hay que olvidar que optar por un modelo de Estado autonómico responde a una concepción específica de Estado en la que se prioriza la adaptación de las respuestas de las Administraciones públicas a las concretas circunstancias de los territorios en los que despliegan sus iniciativas por su mayor conocimiento y cercanía.

Además, la pérdida de eficacia y de eficiencia puede concernir no solo a la finalidad buscada por la subvención pública, sino que puede producirse, del mismo modo, en la fase de implementación.

De hecho, la tramitación por parte de una Administración pública autonómica de procedimientos subvencionales a partir de criterios fijados de modo centralizado puede conllevar también desventajas e impactar negativamente en las comunidades autónomas en términos de coste económico y social para la ciudadanía de dichas comunidades autónomas.

Y es que, cuando se diseñan unas bases reguladoras y las subsiguientes convocatorias, todos los elementos que configuran la subvención pública deben estar definidos. No pueden estar solo apuntados, porque, cuando los órganos que proyectan las subvenciones públicas son distintos a los que las aplican, encontrándose distantes, se pueden originar divergencias interpretativas que generen desigualdad territorial e inseguridad jurídica.

Este problema ha surgido, por ejemplo, en la gobernanza propuesta para las ayudas reguladas por el Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

Estas subvenciones públicas, aunque no se financiaban por fondos europeos, fueron promovidas por el Estado para coadyuvar a la recuperación de las negativas consecuencias provocadas por la pandemia.

El marco jurídico se desarrolló a través del mencionado Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, con base, entre algunas otras, en la aludida competencia exclusiva estatal de establecimiento de las bases y la coordinación de la política económica general recogida en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución española, transfiriendo los recursos económicos necesarios a las comunidades autónomas con la consigna de que procedieran a desplegar dicha línea de subvenciones públicas.

Este marco referido quedó solo condicionado por algunos aspectos que se introdujeron en la norma estatal, dejando a las Administraciones autonómicas la difícil tarea de exégesis de muchas otras cuestiones, lo que condujo a soluciones distintas para un mismo supuesto de hecho.

Unas reglas hermenéuticas comunes para configurar dichas subvenciones públicas nunca fueron facilitadas a las Administraciones autonómicas que, sin embargo, debieron ceñirse al acatamiento de determinados requisitos fijados de forma centralizada, dando lugar a cierta litigiosidad e incrementando sensiblemente los costes de gestión de las distintas Administraciones públicas.

Actualmente, estas Administraciones autonómicas, que se encuentran acometiendo las tareas de control y seguimiento de estas subvenciones públicas, se hallan a expensas de que su función interpretativa haya sido la correcta y, de no ser así, deberán asumir el impacto de las posibles sentencias judiciales estimatorias.

2.2.5. La gestión pública desde el punto de vista de los líderes de la organización: la capacidad requerida a los perfiles directivos de las Administraciones públicas

Si, hasta este momento, el énfasis de estas ideas para la reflexión sobre la práctica subvencional en estos críticos años veinte del siglo XXI se ha puesto en las normas y do-

cumentos que dotan a las subvenciones públicas de un marco regulatorio, es decir, en la capacidad regulatoria⁴⁶ de nuestro sistema subvencional, en las siguientes líneas el foco se traslada a los sujetos que intervienen en la gestión de las subvenciones públicas, que son también cruciales para el cumplimiento de la finalidad de las mismas y que se corresponden con las dos partes de la relación del empleo público, empleador y empleado.

Estos agentes que intervienen en el despliegue de las subvenciones, influyendo en el éxito o el fracaso de la política pública que incentivan desde la dimensión pública, pertenecen, por tanto, a dos niveles: el político, que interesa a los líderes de la organización, y el administrativo, que incumbe al personal técnico de la Administración pública de que se trate.

En realidad, en el seno de nuestras Administraciones públicas, la separación entre estos dos ámbitos no es, en la práctica, completamente nítida y existen zonas grises en las que conviven ambos.

Además, probablemente, resulta más conveniente que sea así. Al fin y al cabo, un gestor público excelente no debería perder de vista ninguno de los dos enfoques, integrando en su gestión la política y la administración.

Esta conjunción de los dos niveles de gestión conduciría, asimismo, a soslayar el axioma que en ocasiones se ha esgrimido de que la voluntad política puede convertirse en papel mojado si no existen estructuras administrativas que la llevan a la práctica y viceversa, es decir, que, sin líderes que promuevan adecuadas políticas públicas, la mera administración de la *res publica* no es suficiente para acometer las reformas transformadoras indispensables.

Por eso, y a pesar de que se pueden entender las razones que se aducen, no se comparte la teoría que sostienen algunos autores de que los gestores públicos que lideran las organizaciones públicas deben renunciar a seleccionar determinados proyectos, por ejemplo, los vinculados a estos fondos europeos para la recuperación, la transformación y la resiliencia de nuestro país, cuando crean que no se van a poder implementar fácilmente como consecuencia de una débil estructura administrativa⁴⁷.

En ningún caso puede aceptarse resignadamente que proyectos de calidad que sumen y contribuyan a generar un efecto tractor y transformador para nuestro país se rechacen por esta causa.

Por el contrario, es responsabilidad, precisamente de un buen líder, buscar las herramientas imprescindibles para revertir esa situación, exigiendo compromiso y competencia a las estructuras administrativas.

⁴⁶ Para profundizar sobre las clasificaciones que se proponen para medir la capacidad de nuestro país para absorber los fondos europeos puede consultarse Ares Castro-Conde (2022).

⁴⁷ De esta opinión es Hidalgo Pérez (2020).

Por ende, si una unidad administrativa no está preparada para asumir un reto, se tendrán que adoptar las soluciones necesarias para que lo esté, formando, motivando, coordinando y reordenando a las personas para que consigan los objetivos establecidos⁴⁸.

Sin embargo, el rol de líder en las Administraciones públicas se encuentra amenazado en virtud de las peculiaridades de las organizaciones públicas, al menos, por los dos siguientes argumentos.

En primer lugar, por la dificultad de abstraerse de las filias y las fobias propias del enfrentamiento político. El gestor público responde a un programa político en el que, por supuesto, subyace una ideología. No obstante, esta circunstancia debe resultar compatible con priorizar, en todo momento, la satisfacción de los requerimientos de la ciudadanía.

Por todo ello, en las Administraciones públicas debe presidir siempre la lealtad institucional⁴⁹, que se va a convertir en un elemento cardinal, por ejemplo, para lograr la recuperación, la transformación y la resiliencia de nuestro país que, por su configuración como Estado descentralizado, requiere de la participación de varias Administraciones públicas, con distinto programa político.

En segundo lugar, porque los líderes que despliegan las políticas públicas no pueden equipararse con empresarios al uso.

Por el contrario, en muchas ocasiones, la posición de las personas titulares de los órganos superiores y directivos dentro de las Administraciones públicas se encuentra bastante debilitada para adoptar ciertas decisiones. Esto es así porque las Administraciones públicas son organizaciones atípicas, en las que sus líderes no pueden gestionar a su personal con la libertad que lo hace un empresario privado, ni pueden regirse completamente por la autonomía de la voluntad de las partes, desde el momento en el que deben servir con objetividad al interés general y, por tanto, existen valores superiores que deben garantizar.

El propio Tribunal Constitucional ha sentenciado que las Administraciones públicas, como empleadoras, no se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad, sino que deben actuar con sometimiento a la ley y al derecho, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución española⁵⁰.

En este sentido, la identificación de quién ostenta la titularidad de los derechos de propiedad, que es una cuestión esencial para ejercer el poder de dirección en una organiza-

⁴⁸ Se estudian los distintos elementos que afectan a la gestión pública en Ortún Rubio (1995).

⁴⁹ La «lealtad institucional», junto con la buena fe y la confianza legítima es uno de los principios que rigen para todas las actuaciones de las Administraciones públicas, tal y como indica el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

⁵⁰ Por todas, puede consultarse la STC 161/1991, de 18 de julio.

ción, no es clara ni se corresponde con un sujeto concreto, puesto que, en el caso de las Administraciones públicas, el propietario es inexistente o, al menos, difuso.

Este es el motivo por el que los representantes de las Administraciones públicas no actúan como lo harían los empresarios privados, tampoco en relación con su personal.

Ahora bien, sí que tendrán que demostrar competencia, liderazgo y compromiso, siendo capaces, desde la perspectiva de este estudio, de velar por cumplir con las expectativas de la ciudadanía a través del impulso de políticas públicas idóneas; de trabajar porque la implementación de dichas políticas públicas, mediante subvenciones públicas, sea la correcta, y de buscar la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de las mismas.

2.2.6. La gestión pública desde la perspectiva técnica: las capacidades demandadas a las estructuras administrativas de las organizaciones públicas

Una vez valorada la vertiente del empleador en la gestión de las subvenciones públicas, resulta conveniente, en este epígrafe, reflexionar sobre las capacidades exigibles a la otra parte de la relación del empleo público por desempeñar también un papel trascendental en el éxito de las mismas.

Como es sabido, las Administraciones públicas son piezas cruciales en nuestro modelo socioeconómico si se tiene en cuenta que el gasto público representa alrededor de la mitad del PIB nacional⁵¹.

La trascendencia económica y social que tiene su actividad y la importancia de sus actuaciones las convierten en actoras fundamentales para el desarrollo y bienestar de un país. Por eso, se puede establecer una relación directa entre la mayor eficiencia y eficacia en su gestión con un mejor comportamiento de la economía en su conjunto.

Si los recursos humanos son elementos estratégicos para todas las organizaciones, cuya correcta ordenación es esencial para un funcionamiento eficaz y eficiente de las mismas, las Administraciones públicas, que son organizaciones intensivas en capital humano, dependerán por completo del equipo de profesionales que las conformen: los empleados y empleadas públicas.

Por ende, a diferencia de lo que sucede en cualquier otra empresa mercantil, una adecuada gestión pública va a redundar en beneficio de toda la sociedad, que interactúa y recibe servicios de las Administraciones públicas de forma continua y permanente.

⁵¹ Según los datos del Plan Presupuestario para 2023, el gasto público representó en el año 2023 un 46,20% del PIB.

Y esta es la razón por la que incrementar la competitividad de las organizaciones públicas se ha convertido en una destacada meta por alcanzar, al erigirse en una cuestión que puede llegar a condicionar el potencial de un país.

Muchos autores han analizado los distintos factores que inciden en este asunto llegando a la conclusión de que existe una relación directa entre la baja capacidad administrativa y la escasa ejecución de los fondos europeos atribuida a España en los últimos años⁵².

La preocupación por esta cuestión es de tal envergadura que ha conducido al propio Ministerio de Hacienda a elaborar una hoja de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa en relación con la ejecución de los fondos europeos⁵³.

No obstante, compartiendo la afirmación de que impacta en el grado de absorción de los fondos europeos, muchos de ellos gestionados a través de subvenciones públicas, conviene valorar, de forma previa, la idoneidad de que la ejecución presupuestaria haya sido hasta ahora la única manera de medición de dicha absorción de recursos económicos.

Tras sucesivos programas operativos puestos en marcha por nuestro país, desde la entrada de España en la Unión Europea en el año 1986, parece que deberían haberse repensado los mecanismos de comprobación del éxito de los mismos, incorporando indicadores orientados a medir los resultados obtenidos.

Porque no hay que ignorar que la ejecución presupuestaria en sí misma no prueba el grado de eficacia alcanzado e incluso puede llegar a ser un indicio de ineficiencia en el cumplimiento de los fines perseguidos.

De ahí que se señale como un avance cualitativo, digno de celebrar, que estos fondos europeos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia hayan cambiado de paradigma, considerándose correctamente ejecutados si se consiguen los hitos y objetivos preestablecidos.

En todo caso, lo que sí se comparte plenamente y debe ser objeto de ponderación en este epígrafe es la necesidad de aumentar la capacidad administrativa, como conjunto de características o atributos que debe tener la maquinaria administrativa de un Estado, extensible a las comunidades autónomas, principales administraciones gestoras en España, para funcionar de manera satisfactoria, principalmente en relación con la implementación de las políticas públicas⁵⁴.

⁵² Se analiza esta cuestión en Hidalgo-Pérez *et al.* (2022).

⁵³ Se encuentra disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/Principios_de_la_HR_EURECA.pdf

⁵⁴ La necesidad de elevar la capacidad administrativa se recoge en el Informe de la Comisión Europea (2020) *Roadmaps for Administrative Capacity Building*, que se encuentra disponible en <https://ec.europa>.

El rendimiento de las estructuras administrativas se ha considerado bajo por la doctrina por razones de diversa índole, entre las que han enumerado, por ejemplo, la falta de recursos, los efectos de la corrupción o los incompletos procesos de modernización de la Administración pública⁵⁵.

Lo que sucede es que la posibilidad de corromperse, la decisión sobre el destino de los recursos o la falta de propuestas modernizadoras, como un uso intensivo de la tecnología, solo se pueden imputar a las personas que forman parte de una organización y que son las que implantan las políticas públicas gestionadas a través de subvenciones.

Por consiguiente, sea cual sea el prisma desde el que se analice, con base en las distintas clasificaciones o indicadores aplicados, siempre se regresa a la importancia del empleo público, en este caso, desde el enfoque de la gestión.

El Banco Mundial⁵⁶, por ejemplo, ha elaborado tres dimensiones que redundan en su mejora: la capacidad para las políticas, las facultades de ejecución y la eficiencia operacional.

Las tres dependen de una manera u otra de los recursos humanos de la organización, lo que conduce a establecer, de nuevo, una relación directa entre las personas que gestionan en las Administraciones públicas y el éxito de una política pública, tanto desde el punto de vista de su diseño como de su implementación.

Las debilidades del empleo público, que llevan señalándose por los especialistas en la materia desde hace muchos años y de forma recurrente⁵⁷, tienen el riesgo de acentuarse, en una coyuntura como la actual, porque, si los recursos económicos que van a gestionarse, por ejemplo, a través de subvenciones públicas, como se ha señalado *ut supra*, se han duplicado en este último cuatrienio, es lógico que los problemas de gestión también se multipliquen.

eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/roadmap-admin_en. También se remarca este hecho en el componente 11 del PRTR, que se encuentra plagado de referencias a la necesidad de reforzar las capacidades administrativas, señalando, por ejemplo, en una de esas alusiones, que:

Resulta prioritario fortalecer la capacidad de la Administración mediante la implantación de un modelo de recursos humanos basado en competencias, que favorezca la atracción y retención del talento mediante la articulación de una carrera profesional que asegure la igualdad entre mujeres y hombres, junto a una dirección pública profesional que evite una excesiva rotación y asegure una gestión pública orientada a resultados. Igualmente, es preciso desarrollar políticas de reclutamiento y selección que aseguren el relevo intergeneracional, orientadas a la captación de talento diverso y a la inclusión de grupos infrarrepresentados.

⁵⁵ Por todas las voces críticas que señalan estas causas, véase Villoria Mendieta y Jiménez Sánchez (2012).

⁵⁶ Se pueden consultar las estadísticas del Banco Mundial (*Worldwide Governance Indicators 2020*) en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

⁵⁷ Hace ya muchos años que se vienen poniendo de relieve los desafíos a los que se enfrenta el empleo público por la doctrina. Por todos, Sánchez Morón (2011).

Para soslayar estos posibles déficits detectados, conviene que las Administraciones públicas introduzcan sin tardanza las reformas que apuntalen la capacidad administrativa de las organizaciones.

De este modo lo ha intentado el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del PRTR, que, en los artículos 27 y siguientes, prevé iniciativas orientadas a reorganizar las estructuras administrativas con esta intención.

Lo que sucede es que, dentro de las propuestas para fortalecer los recursos humanos de las Administraciones públicas previstas por el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, se encuentra la de contratar o nombrar personal temporal, lo que, a la vista del incremento notable de gestión que se iba a producir con motivo de la recepción de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, podía parecer una opción lógica. Si las unidades administrativas estaban bien dimensionadas, era razonable pensar que, en una tesitura en la que debía tensionarse a la organización por el incremento de su actividad, dicha organización debía reforzarse de forma transitoria, hasta que la situación se superase.

Sin embargo, conocida la realidad de nuestras Administraciones públicas, no está tan claro que la solución sea acertada. Fundamentalmente, por las dos siguientes razones, que coinciden con las más importantes críticas que se le hacen al empleo público.

En primer lugar, por la elevada temporalidad que sufren nuestras Administraciones públicas y que se lleva años tratando de combatir⁵⁸. No es cuestión de profundizar, en este momento, en este problema tan complejo, pero sí que debe señalarse el desafío mayúsculo al que se enfrentan las Administraciones públicas españolas para reducirla, si se tiene en cuenta que la temporalidad se sitúa actualmente, en el sector público, en el 29,58 %⁵⁹ y el compromiso adquirido con la Comisión Europea es el de disminuir ese porcentaje hasta situarlo por debajo del 8 %⁶⁰.

En segundo lugar, porque se reprocha a las Administraciones públicas españolas estar sobredimensionadas. Y, aunque los estudios que comparan las organizaciones públicas españolas con las europeas no respaldan esta afirmación⁶¹, hay que velar por que el sector

⁵⁸ Ya con la aprobación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la Unice y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, se inició esta andadura.

⁵⁹ Últimos datos disponibles del Instituto Nacional de Estadística correspondientes al cuarto y último trimestre de 2023, que pueden consultarse en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=979&capsel=982>

⁶⁰ Recogido en el componente 11 del PRTR y trasladado a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

⁶¹ Según los últimos datos disponibles de la OCDE, que pueden consultarse en https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode%3DSNA_TABLE11, en 2021, España se encontraba en la posición 21 de 32, con un 16,55 % de empleados públicos, muy lejos de Noruega, que se encontraba en primer lugar, con un 30,92 %.

público incrementa sus niveles de productividad y no los reduzca, lo que podría suceder si se aumenta la plantilla de las Administraciones públicas sin realizar antes las necesarias medidas de reestructuración que optimicen previamente los efectivos ya existentes⁶².

Por eso, en el caso de que fuera conveniente, este refuerzo temporal para incrementar plantillas debería hacerse de manera selectiva, completando los perfiles que pudieran ser imprescindibles por su grado de especialización y solo en aquellas unidades administrativas en las que estuviera justificado, por encontrarse infradotadas, tras el correspondiente análisis de su dimensión.

Asimismo, dentro de las iniciativas para reforzar los recursos humanos de las Administraciones públicas propuestas para hacer frente a la actual coyuntura, se ha aprobado también la disposición final trigésima cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021, que modifica la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, para recuperar las agencias estatales como organismos públicos integrantes del sector público institucional⁶³.

No obstante, tampoco parece que vaya a ser esta la actuación que resuelva las necesidades perentorias de las Administraciones públicas.

En este sentido, hay que recordar que, en las últimas décadas, se ha producido la proliferación de entidades, muchas de ellas con personalidad jurídica privada, dependientes o vinculadas a una Administración pública de forma directa o indirecta. Este crecimiento, tildado en muchas ocasiones como excesivo, y no siempre bien justificado, ha sido criticado por gran parte de la doctrina administrativista al considerarlo una maniobra de estos entes, muy próximos a la órbita pública, para esquivar los controles propios del derecho administrativo⁶⁴.

Una cosa es promover, dentro de las Administraciones públicas, la gestión por proyectos con base en la observancia de hitos y objetivos, tal y como propone la normativa para las agencias, lo que, desde luego, parece acertado⁶⁵, y otra cosa bien distinta es volver a propugnar la creación de figuras satélites como estas, que incrementan las estructuras del sector público sin garantizar la consecución de las finalidades perseguidas con su nacimiento ni el incremento de la productividad.

⁶² Sobre la productividad de las Administraciones públicas puede consultarse el informe del Observatorio Económico del BBVA, del año 2018, sobre productividad y eficiencia del sector público español, disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/productividad-y-eficiencia-del-sector-publico-espanol/>

⁶³ Debe recordarse que las agencias, como tales, se introdujeron en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de servicios públicos, y se suprimieron con la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

⁶⁴ En este sentido se pronuncia Chinchilla Marín (2017).

⁶⁵ Como se sostiene en VV. AA. (2021).

Por otro lado, el posible funcionamiento excelente de las agencias públicas no se vincula particularmente con la gestión de subvenciones, como interesa a los efectos de esta investigación, puesto que solo las Administraciones públicas, en sentido estricto, forman parte del ámbito subjetivo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, tal y como está previsto en la actualidad⁶⁶.

Por eso, las iniciativas en materia de gestión pública que conduzcan hacia la mejora continua deberían ser de otra índole, apostando definitivamente por planificar y medir, transitando hacia la monitorización permanente de los perfiles disponibles, de las cargas de trabajo y del grado de cumplimiento de los objetivos asignados a las distintas unidades administrativas.

Solo así, a través del conocimiento real y permanente de las estructuras administrativas, se podrán adaptar y modelar estas en función de la coyuntura, para dar una adecuada respuesta a las necesidades cambiantes de la ciudadanía. La especialización, la formación y el reconocimiento del empleo público sobresaliente son factores fundamentales para ello.

2.2.7. Las virtudes de la colaboración público-privada: la obligada selección del mejor beneficiario para la subvención

Una de las ventajas más significativas que poseen las subvenciones públicas, como herramientas de gestión, es la concomitancia que se produce en ellas entre el ámbito público y el ámbito privado.

⁶⁶ De este modo se establece en el artículo 3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuando establece expresamente que:

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas se ajustarán a las prescripciones de esta ley. 1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta ley: a) La Administración General del Estado; b) Las entidades que integran la Administración local; c) La Administración de las comunidades autónomas.

El resto de las entidades, entre las que se encuentran las agencias, no se consideran entes subvencionadores y se regirán por la norma legal, como señala el mismo artículo 3 en su apartado 2, del siguiente modo:

2. Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas. Serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta ley y los de información a que se hace referencia en el artículo 20 al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación, que realicen los entes del párrafo anterior que se rijan por derecho privado. En todo caso, las aportaciones gratuitas habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos.

Precisamente, la característica definitoria de esta actividad administrativa, a diferencia de lo que sucede en otras, es que permite aunar el conocimiento del sector público y el sector privado en una expresión temprana de lo que actualmente se ensalza y se persigue con tanto interés: la colaboración público-privada⁶⁷.

Sin embargo, esta virtud teórica puede tornarse en contra en la práctica subvencional porque la parte privada de una subvención pública desempeña un papel tan importante en la consecución de la utilidad pública o el interés social que se promueve con dicha subvención que una desacertada selección de los aliados que acompañen a la Administración pública puede afectar al éxito de la misma.

Por eso, es necesario cavilar sobre esta cuestión con carácter previo e introducir en las bases reguladoras y en las convocatorias unos objetivos claros y medibles que deban cumplirse por los beneficiarios, para que contribuyan de forma clara a la utilidad pública o interés social subyacentes y se comprometan, especialmente cuando se trate de personas jurídicas, con el bienestar general del país, como aspiración compartida con la parte pública de la relación subvencional.

En ese sentido, es crucial que se huya de las subvenciones públicas reiterativas o alentadas por la inercia, en las que apenas se sopesa sobre la finalidad pretendida por las mismas, que se ha desdibujado.

No puede olvidarse que, en un contexto de recursos económicos finitos, el análisis previo de la necesidad de incentivar una concreta actuación debe estar siempre presente, para evitar estimular un comportamiento que ya iba a producirse, sin necesidad de ser fomentado, debiendo priorizarse siempre, además, los proyectos más rentables, en términos socioeconómicos.

En este sentido, si los fondos invertidos no consiguen el efecto deseado o el resultado esperado no se produce de la manera más eficaz y eficiente, se debe meditar sobre las colaboraciones entabladas, a las que hay que exigirles resultados, más aún si se tiene en cuenta que promover una determinada actividad tiene consecuencias desde el punto de vista del comportamiento del resto de la ciudadanía⁶⁸.

⁶⁷ Reflexionan sobre estas cuestiones Alsina Burgués y González De Molina (2019) señalando que:

Frente a la constatación que, trabajando juntos, el sector público y el sector privado son capaces de generar valor público añadido, el dilema de colaborar o no colaborar, relacionando esta decisión a determinadas ideologías políticas, ha pasado a ser un debate estéril. La colaboración público-privada, en sus diferentes modalidades, tiene como objetivo alinear intereses diversos de múltiples actores estableciendo una misión común, de beneficio mutuo, y que facilite la promoción del interés público.

⁶⁸ De ahí la regulación sobre las ayudas de estado de la Unión Europea o los análisis de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia recogidos, por ejemplo, en PRO/CNMC/001/16, Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, disponible en https://www.cnmc.es/sites/default/files/1883905_13.pdf, donde se llega a señalar que:

El contexto es favorable para suscribir nuevas alianzas porque, como ya se ha apuntado en muchas ocasiones a lo largo de estas líneas, se ha puesto en circulación una importante cantidad económica para poner en marcha subvenciones públicas, muchas de ellas inéditas hasta el momento, que responden a los nuevos intereses, las distintas prioridades y las innovadoras estrategias exigidas para afrontar los embates de la actual coyuntura, fruto de los acontecimientos surgidos en estos alocados años veinte del siglo XXI.

Se trata de un momento propicio, en consecuencia, para hacer un esfuerzo adicional en todas las fases que debe transitar una política pública, gestionada a través de subvenciones públicas, también en relación con las entidades beneficiarias, sobre todo cuando se trate de personas jurídicas, introduciendo objetivos e indicadores que permitan seleccionar solo a aquellos beneficiarios que contribuyan nítidamente y de la forma más eficaz y eficiente al fomento de la actividad de utilidad pública o de interés social o a la promoción de la finalidad pública anheladas.

2.2.8. El retorno a la sociedad exigible a las subvenciones públicas: la perentoria necesidad de evaluar la actividad de las Administraciones públicas

Para terminar, debe abordarse este último punto, el más importante de todos por condicionar los demás, en el que va a reflexionarse sobre la evaluación de las políticas públicas impulsadas a través de subvenciones públicas.

Hace ya bastantes años que se señala por los más reputados organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o la Unión Europea, la conveniencia de evaluar las políticas públicas, por los múltiples beneficios que conlleva, impactando positivamente en la rendición de cuentas a la ciudadanía, incrementando la calidad democrática y, de manera fundamental, posibilitando la toma de decisiones basada en datos.

El proceso de evaluación de las políticas públicas no ha llegado nunca a convertirse en una realidad generalizada de las Administraciones públicas españolas⁶⁹. En general,

La concesión de ayudas públicas constituye una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anti competitivas y perjudicando al bienestar económico general.

Se proporcionan ejemplos sobre estos posibles efectos en el apartado dedicado al análisis económico de las subvenciones del Informe sobre el Comercio Mundial de 2006, sobre subvenciones, comercio y OMC, en sus páginas 63 a 74, disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr06-2c_s.pdf

⁶⁹ Las experiencias evaluadoras de las diferentes Administraciones públicas han sido de carácter sectorial y habitualmente han tenido carácter *ex post*, principalmente, a partir de las revisiones del gasto público

ha existido una considerable dispersión y falta de uniformidad de la práctica evaluadora, confundiéndose además con otras actividades relacionadas, pero no coincidentes con la evaluación de políticas públicas, como pueden ser las de control, auditoría o supervisión.

No obstante, también como consecuencia del PRTR, en este último cuatrienio se ha dado un paso decidido en esta dirección con la aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración general del Estado⁷⁰.

El artículo 8 de la citada ley define la «evaluación de las políticas públicas» como:

el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una política pública, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos.

Por eso, a través de esta nueva regulación legal, se propone una evaluación de carácter integral y transversal que abarque todo el ciclo de despliegue de una política pública en cualquier sector y profundice en la valoración del impacto real que puede tener esa política pública, a los efectos de este trabajo impulsada a través de subvenciones públicas, en el devenir del bienestar de la ciudadanía y en el ejercicio de sus derechos.

De hecho, lo que parece llamativo es que, hasta ahora, las Administraciones públicas estén persiguiendo la consecución del interés general sin realizar, con carácter previo, un análisis de las evidencias.

Por consiguiente, resulta urgente empezar a evaluar, en todos aquellos ámbitos en los que todavía no se esté haciendo, para saber, con base en información robusta, si una subvención pública está cumpliendo eficaz y eficientemente con las finalidades que le han sido asignadas relacionadas con la política pública que promueve.

que le han encargado a la AIReF. De hecho, la Administración general del Estado ha impulsado ya dos periodos, el primero entre los años 2018 y 2021 y el segundo entre los años 2022 y 2026, en los que se ha solicitado a la AIReF realizar distintos *spending reviews* en temas tan diversos como las infraestructuras de transportes, los beneficios fiscales o el gasto farmacéutico, por poner solo algunos ejemplos. Algunos otros significativos avances de la Administración general del Estado en materia de evaluación de las políticas públicas pueden consultarse en <https://funcionpublica.digital.gob.es/evaluacion-politicas-publicas.html#quees>. En cuanto a las experiencias autonómicas, también algunas de ellas le han realizado encargos a la AIReF. Las conclusiones de estas revisiones del gasto público de las comunidades autónomas que han colaborado con la AIReF se encuentran disponibles en <https://www.airef.es/es/evaluaciones-comunidades-autonomas/>

⁷⁰ Véanse, a este respecto, los compromisos adquiridos en los componentes 11 y 29 del PRTR.

Para lograrlo, resulta obligado evaluar todas las fases de la política pública⁷¹, es decir, que el diseño, la implementación, los resultados y el impacto, con base en la introducción de objetivos e indicadores⁷² se midan y se evalúen periódicamente para conocer cómo está contribuyendo una específica línea de ayudas a la promoción de la actividad de utilidad pública, interés social o finalidad pública que persigue.

Tras lo expuesto, resulta evidente que, de todas las conclusiones extraídas en este estudio, esta es la que merece una mayor atención, aconsejándose que se acometa de forma urgente y prioritaria, por ser la más destacada y redundar en beneficio de todas las demás.

Al fin y al cabo, exclusivamente a través de una adecuada evaluación de diseño *ex ante* será posible valorar si una política pública requiere ser incentivada o no, proporcionando, en el caso de que la respuesta sea afirmativa, elementos de juicio suficientes para mejorar la calidad de la normativa que regula las subvenciones o el contenido de las bases reguladoras y de las convocatorias públicas.

A continuación, únicamente a partir de la evaluación intermedia de la fase de implementación de las subvenciones públicas podrá comprobarse si el despliegue y el progreso de la ejecución de la política pública ha sido o no el correcto, analizando los sistemas internos, los recursos empleados, así como la actuación de la gestión pública y las entidades beneficiarias de las subvenciones públicas, e introduciendo mecanismos de corrección en las mismas si fueran necesarios.

Y, por último, solo con una evaluación *ex post* de resultados e impactos se podrá verificar que se ha actuado de forma eficaz y eficiente, cumpliendo de forma óptima con la utilidad pública o el interés social perseguidos por dichas subvenciones públicas, analizando los efectos sobre sus destinatarios, sobre la población y sobre la economía en general.

3. Breves conclusiones: propuestas de mejora de la actividad subvencional

Como ya se ha puesto de relieve en las líneas precedentes, las subvenciones públicas han adquirido una enorme relevancia como consecuencia del elevado volumen de fondos públicos que las distintas instituciones y gobiernos han inyectado en la economía para hacer frente a las negativas consecuencias acontecidas en este último cuatrienio.

⁷¹ En el artículo 9 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, es en el que se establecen las distintas modalidades de evaluación en función de su contenido y su objeto, incluyendo entre las mismas la evaluación en la fase de diseño, en la de implementación y en la de resultados e impactos.

⁷² Los indicadores de realización, de resultado y de impacto son los enumerados por el artículo 12 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre.

Estos recursos económicos, muchos de ellos puestos en circulación para ser tramitados a través de subvenciones públicas, pueden lograr un impacto muy positivo en el PIB español si se utilizan adecuadamente.

De hecho, importantes instituciones, como el Banco de España⁷³ o la AIReF⁷⁴, han hecho estimaciones en las que se cuantifica este posible efecto sobre el PIB nacional de los fondos europeos asociados al PRTR advirtiendo cómo puede verse aumentado o reducido dicho efecto en función de cómo sean capaces las Administraciones públicas de invertir y gestionar estos fondos públicos para maximizar el propósito recuperador, transformador y resiliente ambicionado.

Por esa razón, en este estudio, se ha estimado conveniente repensar cómo se está desarrollando la actividad de fomento en nuestras Administraciones públicas a través de ocho elementos considerados clave en la gestión de las subvenciones públicas.

Resumidamente, y sin ánimo de repetir lo ya escrito, debe comenzarse, con carácter previo y antes de iniciar cualquier análisis sobre las subvenciones públicas, reflexionando sobre qué políticas públicas van a incentivarse en un contexto de recursos finitos. La selección acertada de unas finalidades públicas en detrimento de otras se convierte, en consecuencia, en la premisa de partida.

A continuación, sin entrar todavía a examinar su funcionamiento, debe valorarse la idoneidad de la subvención pública como herramienta de gestión para maximizar la utilidad pública o el interés social a promover.

Solo en ese momento, una vez alcanzada la convicción de estimular una determinada política y de hacerlo a través de las subvenciones públicas, habrá que velar por lograr que este mecanismo de fomento se despliegue de forma excelente, para lo que se tornará trascendental planificar, evitando así los riesgos asociados a la improvisación. Tanto el ámbito estratégico, propio de la política pública, como el plano operativo, vinculado a la subvención pública como instrumento de gestión, deberán prever sus rasgos esenciales con antelación.

⁷³ La estimación del Banco de España señala que el incremento del PIB podría incluso alcanzar el 1,75 % de promedio en los próximos cinco años, tal y como se explica en el artículo 12 del Boletín Económico 2023/T1, sobre el PRTR y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial, disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/T1/Fich/be2301-art12.pdf>. Reduce sus expectativas al 1,3 % si se producen rigideces en el proceso de reasignación de recursos entre sectores de actividad, lo que podría limitar el efecto macroeconómico de las inversiones contempladas.

⁷⁴ En cuanto a la AIReF, sitúa el incremento que puede suponer el efecto del PRTR en el último *Informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2024*, que puede consultarse en <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/10/PRESUPUESTOS-2024/Informe-Li%CC%81neas-Fundamentales-Presupuestos-de-las-AAPP-2024.pdf>, en el 1,9 % del PIB para el año 2024.

A partir de lo planificado, deberá velarse por poner a disposición de las subvenciones públicas un marco jurídico lo suficientemente flexible para adaptarse a las distintas circunstancias socioeconómicas, pero que, a la vez, garantice los controles esenciales para su buen fin, fundamentalmente los atinentes a las cuestiones económico-presupuestarias y al cumplimiento de la finalidad de la subvención, en ocasiones algo relegada.

Será entonces cuando deba perfeccionarse el diseño de las subvenciones públicas a través de la aprobación de excelentes bases reguladoras y convocatorias, en las que se incorporen los elementos esenciales para aquilatar cómo se contribuye en mayor medida a la utilidad pública o al interés social perseguidos; cómo se puede ganar eficacia y eficiencia en la tramitación previendo un procedimiento ágil y flexible, que huya de las excesivas cargas administrativas e introduzca de forma intensiva la tecnología, o cómo se elige a los mejores aliados para emprender esta colaboración público-privada propia de la actividad de fomento.

Ahora bien, con base en estos atinados documentos, será trascendental que se apueste como condición *sine qua non* por la gestión pública con mayúsculas desde el plano tanto político como técnico. Los recursos humanos, como piezas vitales en el engranaje, deben poseer las capacidades necesarias tanto de liderazgo como de gestión. Para ello, los agentes que forman parte de la relación de empleo público que gestionen subvenciones públicas deben estar suficientemente formados y especializados. Asimismo, deben conocer el entorno, practicar la escucha activa y actuar de forma motivada, responsable, eficaz, eficiente y comprometida con la sociedad a la que se dirigen.

Para finalizar y para poder cumplir con todas las demás conclusiones extraídas, deben evaluarse todos y cada uno de los pasos dados. Solo así será posible conocer si la política pública cumple su misión y es necesaria en un determinado contexto, y la mejor manera de estimularla es a través de las subvenciones públicas; si la planificación estratégica y operativa realizada ha permitido maximizar la finalidad pública perseguida y hacerlo de modo factible, respetando el cronograma y los recursos económicos destinados; si el marco jurídico facilita la gestión al mismo tiempo que garantiza el correcto uso de las subvenciones públicas a partir de los adecuados controles; si las bases reguladoras y las convocatorias están bien diseñadas y han introducido todos los requisitos para su buen fin; si la gestión pública ha actuado eficaz y eficientemente, o si los beneficiarios de las subvenciones públicas son los mejores posibles.

El propósito es exigente, pero no puede posponerse. Debe recordarse que hay mucho en juego: el futuro de un país puede estar en sus manos.

Referencias bibliográficas

- Alsina Burgués, V. y González de Molina, E. (2019). La colaboración público-privada como vector de innovación: casos de éxito en España. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, 122-139.
- Amerych Cano, C. (2013). Subvenciones y estado autonómico: crítica de la última jurisprudencia constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, 221-257.
- Ares Castro-Conde, C. (2022). Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 52-71.
- Baena de Alcázar, M. (1957). Sobre el concepto de fomento. *Revista de Administración Pública*, 54, 43-86.
- Calonge Velázquez, A. (2023). El reparto y la conflictividad competencial. En *20 años de la Ley general de subvenciones* (pp. 169-197). INAP.
- Chinchilla Marín, C. (2017). Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica privada y su personalidad jurídica diferenciada: ¿realidad o ficción? *Revista de Administración Pública*, 203, 17-56.
- Díaz González, G. M. (2023). Reflexiones sobre la eficacia invalidante de la omisión del Plan Estratégico de Subvenciones. En *20 años de la Ley general de subvenciones*. INAP.
- Fernández Farreres, G. (1993). La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 225-239.
- Fernández Farreres, G. (1999). La ordenación de los sectores económicos: El poder de gasto del Estado y de las comunidades autónomas. En *El funcionamiento del Estado autonómico: Curso sobre Administraciones Territoriales para Personal Directivo y Superior* (pp. 163-186). INAP.
- Fernández Farreres, G. (2009). *La actividad de fomento. Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (tomo III, vol. II, pp. 147-184). Iustel.
- Fuente Moreno, A. de la (2022). Compilación de las principales medidas económicas y sociales adoptadas en 2020-21 para paliar los efectos de la crisis. *Estudios sobre la Economía Española*, 13(1) [boletín de seguimiento de los aspectos económicos de la crisis del COVID, actualizado en julio de 2022]. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-01.pdf>
- Hidalgo Pérez, M. (1 de octubre de 2020). Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos. Esade. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-policy-brief-fondos-europeos/>
- Hidalgo Pérez, M., Manfredi Sánchez, J. L. y Benítez Palma, E. (2022). Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 72-87.
- Jiménez Asensio, R. (27 de noviembre de 2020). Organización y recursos humanos en la gestión de los fondos europeos por las Administraciones públicas. *La mirada institucional* [blog].
- Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, 48, 41-54.
- Martín-Aceña Manrique, P. (2011). *Pasado y presente de la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*. Fundación BBVA.



- Ortún Rubio, V. (1995). Gestión pública: conceptos y métodos. *Revista Asturiana de Economía*, 4, 179-193.
- Palomar Olmeda, A. (2018). Distribución constitucional de competencias en la materia. El concepto de poder de gasto subvencional en la doctrina del Tribunal Constitucional. En *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (pp. 111-188). Aranzadi.
- Sánchez Morón, M. (2011). El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 13 [extra], 19-27.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004). *Principios de derecho administrativo* (vol. I). Iustel.
- Vida Fernández, J. (2023). Disparar con pólvora del rey: el problema de la evaluación de la eficiencia de las subvenciones y ayudas públicas. En *20 años de la Ley general de subvenciones*. INAP.
- Villar Palasí, J. L. (1954). *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*. *Revista de Administración Pública*, 14, 11-121.
- Villoria Mendieta, M. y Jiménez Sánchez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138(2), 109-134.
- VV. AA. (2021). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. INAP.

Ana Vázquez Beltrán. Licenciada en Derecho y máster en Gestión Pública por la Universidad de Zaragoza. Obtuvo el diploma de estudios avanzados en el área de Derecho del Trabajo de la Universidad de Zaragoza, donde fue becaria de investigación FPU y profesora ayudante, realizando estancias de investigación en la Università degli Studi di Palermo y en la Università degli Studi di Bari, y publicando artículos doctrinales sobre relaciones laborales y negociación colectiva en revistas jurídicas y en obras colectivas. En el año 2006 ingresó en el cuerpo superior de administradores superiores de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es asesora técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, desempeñando funciones relacionadas con la gestión sostenible.