

VÍAS PARA LA AGILIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA: LA ADAPTACIÓN AL INSTRUMENTO EUROPEO DE RECUPERACIÓN Y MÁS ALLÁ⁽¹⁾

JAVIER ESTEBAN RÍOS

SUMARIO: I. LA NECESIDAD DE AGILIZAR LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA.– II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS Y, EN PARTICULAR, DE AQUELLAS VINCULADAS AL INSTRUMENTO EUROPEO DE RECUPERACIÓN: 1. Régimen jurídico de las subvenciones financiables con fondos europeos: el particular caso de aquellas vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación.– 2. Ámbito de aplicación de las últimas modificaciones legales introducidas para ejecutar subvenciones financiables con fondos europeos: más allá del Instrumento Europeo de Recuperación.– III. LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS: REAL DECRETO-LEY 36/2020 Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA «ESPEJO»: 1. Reparto de competencias en materia de subvenciones y posibilidades para el desarrollo autonómico.– 2. Modificaciones que afectan indirectamente a las subvenciones financiables con fondos europeos: cooperación, organización, gestión de recursos humanos o tramitación de urgencia.– 3. Modificaciones en sede presupuestaria que afectan a las subvenciones financiables con fondos europeos.– 4. Modificaciones directas del régimen de las subvenciones financiables con fondos europeos: A) Supresión de autorizaciones e informes.– B) Posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria de subvenciones.– C) Especialidades que afectan a la condición de beneficiario.– D) Habilitación de un procedimiento de «concurencia no competitiva».– E) Simplificación en la justificación de las subvenciones.– F) Un código de referencia único para el seguimiento de las subvenciones.– G) Adjudicación directa de subvenciones en materia de Investigación e Innovación.– 5 Modificaciones del régimen de las subvenciones no vinculadas a la gestión de fondos europeos.– IV. CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.

(1) El presente trabajo es uno de los resultados de investigación del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre «La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza», (Referencia: PID2019-109128RB-C21) obtenido en convocatoria competitiva, y cuyo IP es el profesor José María Gimeno Feliú, de la Universidad de Zaragoza.

RESUMEN: La tradicional dificultad para absorber los fondos provenientes de programas europeos, junto con la necesidad ejecutar los cuantiosos caudales derivados del Instrumento Europeo de Recuperación, han llevado a la introducción de modificaciones legislativas que afectan, en particular, a la actividad subvencional. En este sentido, los legisladores estatal y autonómicos, dentro del complejo marco competencial existente, han implementado reformas orientadas a flexibilizar el régimen de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones financiadas con fondos europeos. Estas medidas tienen un enfoque amplio, pues no se dirigen exclusivamente a la ejecución de fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, sino que, en ocasiones, alcanzan a otros programas europeos. Ello es muestra de que ciertos problemas a los que pretenden responder las reformas tienen naturaleza estructural, cabiendo incluso su eventual traslación a la regulación general de las subvenciones. En cualquier caso, la agilización en la tramitación de subvenciones habría de garantizar un control suficiente, debería acompañarse de la implementación de técnicas orientadas a alcanzar la máxima eficacia de las ayudas (planificación estratégica, gestión por objetivos, análisis de desviaciones...) y tendría que unirse a un cambio en la cultura de gestión de los caudales públicos.

Palabras clave: Subvenciones; Next Generation EU; fondos europeos; Instrumento Europeo de Recuperación; fomento.

ABSTRACT: *The traditional difficulty in absorbing funds from European programs, together with the need to execute the amounts stemming from the European Union Recovery Instrument, have led to the introduction of legislative modifications that affect, in particular, state subsidies. In this sense, national and regional legislators, within the complex framework of powers, have implemented reforms aimed at making the system for processing, granting and justifying subsidies financed with European funds more flexible. These measures have a broad approach, since they are not exclusively directed at executing funds from the European Recovery Instrument. In fact, they sometimes reach other European programs, which indicates that some of the problems to which the reforms are intended to respond are structural in nature. In any case, the streamlining of the processing of subsidies should guarantee sufficient control, should be accompanied by the implementation of techniques aimed at achieving maximum aid efficiency (strategic planning, management by objectives, deviation analysis, etc.) and should be combined with a change in the culture of public funds management.*

Key words: Grants; Next Generation EU; European Funds; European Union Recovery Instrument; promotion.

I. LA NECESIDAD DE AGILIZAR LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El presente trabajo pretende analizar los principales cambios que el legislador estatal y los distintos legisladores autonómicos han introducido en el régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos, con la finalidad de flexibilizar y facilitar la tramitación y ejecución en plazo de los procedimientos de preparación, adjudicación, justificación o fiscalización de subvenciones.

Las anteriores medidas vienen justificadas por la constatación de una tradicional dificultad para absorber correctamente los fondos europeos, que ha llevado a que los niveles de certificación vinculados a estos fondos sean muy reducidos, con la consiguiente pérdida de oportunidad (1). Habida cuenta de estas dificultades, de carácter estructural, la completa absorción de los cuantiosísimos fondos adicionales vinculados al nuevo Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU») se antoja muy complicada (2). Plena absorción esta que, por otra parte, resulta esencial para paliar algunas de las consecuencias de la crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19 y a fin de mejorar la competitividad y eficiencia de nuestro tejido productivo y nuestras Administraciones (3).

Es por ello que se ha optado por la rápida introducción de ciertas especialidades que impulsen la ejecución de dichos fondos, y que afectan a diversas materias, como la gobernanza, la contratación pública, la digitalización de la actuación administrativa, la planificación o la gestión presupuestaria (4). Especialidades, estas, que se han habilitado incluso antes de conocer el texto

(1) Sobre este particular, a fecha de diciembre de 2019, las certificaciones de fondos vinculadas al Marco Financiero Plurianual 2014-2020 apenas alcanzaban en nuestro país al 33% de los fondos totales disponibles, según se pone de manifiesto en M. HIDALGO PÉREZ (2020: 9). Se recomienda la consulta íntegra del referido texto, por su interesante análisis de situación y propuestas de mejora, así como del volumen colectivo de J. A. FUENTEAJA PASTOR(Dir.) (2017), donde se analizan algunos de los principales retos afrontados por España para la gestión de los fondos europeos en el periodo 2014-2020, o de M. A. SALVADOR ARNENDÁRIZ (2021), quien incide sobre la urgencia de introducir reformas para paliar los problemas existentes. Por lo demás, para una aproximación general a las distintas fases de tramitación y a los problemas vinculados a los fondos europeos, puede consultarse G. NAVARRO MOLINES (2021).

(2) Y es que, si no ha habido éxito en la gestión de unos 56.000 millones de euros, asignados a España, en los 7 años abarcados por el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, nada hace presagiar que pudieran certificarse los más de 40.000 millones de euros del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 junto con los cerca de 140.000 millones del Instrumento Europeo de Recuperación.

Estas preocupaciones son comunes a otros países de la Unión, según se pone de manifiesto en los análisis de Z. DARVAS (2020), o de M. CARRIÓN ÁLVAREZ (2020).

(3) España debe aprovechar al máximo la oportunidad brindada por el Instrumento Europeo de Recuperación, especialmente en lo que se refiere a las transferencias a fondo perdido, sin olvidar tampoco que, posteriormente, los contribuyentes españoles terminarán por financiar esas medidas con nuevos tributos europeos o con mayores aportaciones nacionales a la Unión.

Como muestra de la relevancia de la recepción de estos fondos aparecen las previsiones acerca del crecimiento de nuestro país, habiéndose reducido el potencial incremento del PIB español correspondiente a 2021 en cerca de un 2% por los retrasos en la distribución de los caudales europeos.

(4) En relación con la celeridad en la tramitación de las medidas destaca el generalizado recurso a la figura del Decreto-ley, sobre cuya oportunidad e idoneidad no me detendré en este análisis.

definitivo de los instrumentos europeos que configuran los programas de financiación, dando lugar a una particular forma de desarrollo y transposición del derecho de la Unión (5).

Además de a dichas áreas, que son analizadas en profundidad por otros artículos de este número monográfico, las reformas alcanzan también a las subvenciones financiables con fondos europeos. Y es que, como no puede ser de otro modo, la actividad de fomento y, más concretamente la actividad subvencional, están llamadas a ser fundamentales para la eficaz ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación (6). Esta relevancia estaría amparada tanto en la tradición del recurso a esta herramienta en nuestro país, como en la incapacidad de las Administraciones Públicas de ejecutar por sí solas todas las actuaciones necesarias, requiriéndose la colaboración del sector privado (7).

Las medidas habilitadas que inciden, de forma directa o indirecta, en materia de subvenciones se integran además dentro de una coyuntura presupuestaria y normativa favorable para la acción de fomento. En lo que respecta a la parcela presupuestaria la Unión ha flexibilizado temporalmente los objetivos de déficit y endeudamiento habitualmente vigentes (8). Por lo que se refiere al entorno jurídico, de forma excepcional, se ha flexibilizado la aplicación de las reglas comunitarias aplicables a las ayudas de estado que, como ha de recordarse, tienen un alcance que supera al concepto nacional

(5) La necesidad de tramitar de formar acelerada estos fondos ha llevado incluso a introducir las reformas legislativas nacionales con anterioridad a conocer el texto definitivo de los instrumentos europeos que articulan los programas de financiación. Esta circunstancia, que no deja de resultar llamativa, se pone de manifiesto tanto en las fechas de aprobación de las distintas normas, como en la fijación de cláusulas de respeto a lo que pueda disponerse en la normativa comunitaria posterior, como las contenidas en los artículos 1.4 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o 2.2 del 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.

(6) Acerca del fomento y las subvenciones me remito a la profusa doctrina que con acierto ha abordado dichas cuestiones, donde pueden señalarse algunos trabajos ya clásicos como los de L. JORDANA DE POZAS (1949) o G. FERNÁNDEZ FARRERES (1983), junto con otros que se han aproximado de forma más reciente a esta modalidad de actuación, como los de M. GARCÉS SANAGUSTÍN (coord.), A. PALOMAR OLMEDA (coord.) e I. M. ARTEAGABEITIA GÓMEZ (coord.) (2018); F. LÓPEZ RAMÓN (coord.) (2005), o J. PASCUAL GARCÍA (2016).

(7) Acerca de la relevancia económica de las subvenciones, pueden consultarse los datos sobre las cuantías destinadas a dicha modalidad de fomento contenidos en COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2020: 13 y 22).

(8) Recuérdesse a este respecto la activación, por primera vez en la historia, de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ello, claro, no debe hacer olvidar que transcurrida la coyuntura excepcional derivada de la pandemia del Covid-19 deberá retomarse la senda de la consolidación fiscal.

de subvención (9). Así, con amparo en la vocación de poner remedio a las graves perturbaciones económicas a las que se están viendo expuestos los Estados miembros (10), la Comisión ha propugnado un Marco Temporal para las ayudas dedicadas al apoyo de la economía en el contexto Covid-19 (11). En dicho Marco Temporal se da cabida a distintas medidas, como subvenciones directas, ventajas fiscales, garantías estatales para préstamos bancarios, crédito público bonificado o seguros de crédito a la exportación, existiendo incluso refrendo jurisprudencial para este flexible enfoque (12).

Sea como fuere, partiendo de estas necesidades y orientaciones, este artículo se va a dedicar al análisis y valoración de los últimos cambios legislativos que han afectado a la gestión de subvenciones financiadas con fondos europeos. Para ello, se partirá, en primer lugar, de una referencia al régimen jurídico de las subvenciones vinculadas a financiación europea, haciendo especial hincapié a la situación de aquellas subvenciones vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación. A continuación, se estará al reparto competencial que rige en sede de la actividad subvencional, que condiciona la actuación de los distintos legisladores. Por último, se abordarán de forma detenida las distintas modificaciones normativas que afectan, directa o indirectamente, a las subvenciones vinculadas a fondos europeos.

(9) Así, es sabido que los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, desde un enfoque propio del derecho de la competencia, regulan cuestiones materiales y formales relativas a diversas medidas de fomento que puedan calificarse como ayudas de Estado. A tal efecto, junto con el cumplimiento de otros requisitos, se ha optado por un concepto amplio de ayuda, vinculado a la existencia de ventajas o beneficios económicos que no se obtendrían en condiciones normales de mercado, sin la intervención del Estado, abarcando tanto a ventajas positivas como a relajaciones de cargas o gravámenes. Dicho concepto amplio resulta, entre otras, de las Sentencias del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1996, SFEI y otros/La Poste y otros, (C-39/94), apartado 60, o de 29 de abril de 1999, España/Comisión, (C-342/96), apartado 41.

(10) La base para considerar compatibles con el mercado interior ciertas ayudas vinculadas a la mitigación de la pandemia se contiene en el artículo 107.3.b) del TFUE.

(11) Se trata de COMISIÓN EUROPEA (2020), que ha amparado diversas medidas nacionales, como las contenidas, para nuestro país en 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. En cualquier caso, para conocer cómo se está aplicando dicho Marco Temporal en España puede accederse a la información facilitada por la Comisión Europea a través del siguiente enlace: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/tp_21_1351

(12) En este sentido, por ejemplo, se han validado las ayudas directas prestadas por algunos Estados miembros a ciertas aerolíneas en las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión y Francia, (T-259/20); de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión y Suecia, (T-238/20), o de 19 de mayo de 2021, Ryanair/Comisión y España, (T-628/20).

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS Y, EN PARTICULAR, DE AQUELLAS VINCULADAS AL INSTRUMENTO EUROPEO DE RECUPERACIÓN

Las distintas modificaciones normativas que se han introducido, a fin de afrontar la compleja tarea de ejecutar en plazo los fondos europeos de recuperación, resultan de aplicación a unas concretas subvenciones, como son aquellas financiadas con cargo a recursos de la Unión Europea.

1. Régimen jurídico de las subvenciones financiables con fondos europeos: el particular caso de aquellas vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación.

Habida cuenta de lo anterior, en primer lugar, será necesario conocer el régimen general aplicable a dichas subvenciones, para determinar las posibilidades de desarrollo a cargo de los legisladores estatal y autonómicos. Sobre este particular, las subvenciones financiables total o parcialmente con cargo a fondos de la Unión Europea van a contar un régimen jurídico mixto, integrado tanto por disposiciones nacionales como de la Unión (13).

Así, en conexión con el principio de primacía (14), estas subvenciones se regirán, en primer término, por el derecho de la Unión que resulte de aplicación, al que se acompañarán las disposiciones nacionales de desarrollo o transposición que pudieran existir (15). Normas nacionales que, por supuesto, con independencia de su rango, no podrán contravenir lo previsto en el derecho comunitario originario o derivado (16).

(13) Sobre el régimen aplicable a las subvenciones financiables con fondos europeos resultan de singular interés D. ORDÓÑEZ SOLÍS (2006) o D. ORDÓÑEZ SOLÍS (2018).

(14) De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y 7.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

(15) El principio de primacía del Derecho de la Unión, de creación jurisprudencial, supone que las disposiciones de los Tratados, y las de derecho derivado susceptibles de surtir efectos directos, conviertan en inaplicable cualquier legislación nacional existente que resulte contradictoria y, asimismo, impide la válida formación de nuevos actos legislativos nacionales contrarios a dichas disposiciones comunitarias. Sobre este particular puede estarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, desde antiguo, ha dado forma al principio de primacía, en conocidísimas sentencias como las de 15 de julio de 1964, Flaminio Costa/ENEL, 6/64, EU:C:1964:66, y de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen, 26/62, EU:C:1963:1.

Para aproximarse a tal cuestión se recomienda, por su precisión, la lectura de G. FERNÁNDEZ FARRERES (2010).

(16) El rango de las disposiciones nacionales es irrelevante a los efectos del principio de primacía del derecho de la Unión, de acuerdo, por ejemplo, con las Sentencias del Tribunal

De este modo, cuando encontremos financiación total o parcial con cargo a fondos de la Unión habrá de atenderse al derecho de la Unión que incluye tanto reglas generales relativas a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (17), como normativa específica propia de cada fondo comunitario que se hubiera habilitado (18). Acto seguido, como se ha dicho, deberá analizarse si estas normas de la Unión se acompañan de las oportunas disposiciones nacionales de desarrollo, destinadas a trasladar las orientaciones europeas, de forma armónica, al marco regulatorio del Estado miembro.

En defecto de normas específicamente dedicadas a subvenciones financieras con fondos europeos, se aplicarán supletoriamente las reglas nacionales en materia de procedimientos de concesión y de control de subvenciones, lo que puede alcanzar, en particular, a los procedimientos de reintegro o a la imposición de sanciones en caso de constatarse infracciones administrativas (19).

Por otra parte, al estar implicados fondos europeos, se establecen ciertas normas específicas vinculadas a la responsabilidad financiera de las Administraciones actuantes, de acuerdo con un singular procedimiento previsto al efecto. Dicho procedimiento permite que el Estado —único sujeto responsable ante la Unión— pueda declarar la existencia de responsabilidad financiera de otras Administraciones Públicas, estableciendo obligaciones de pago y, en defecto de su cumplimiento voluntario, reteniendo las oportunas cantidades correspondientes a futuros libramientos que el Estado haya de realizar a favor de las Administraciones incumplidoras (20).

de Justicia, de 9 de marzo de 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA, 106/77, apartado 24, o de 16 de diciembre de 2008, Michaniki AE/Ethniko Symvoulío Radiotileorasis e Ypourgos Epikrateias, (C-213/07), apartado 41.

(17) Pueden destacarse, por ejemplo, el Reglamento 2988/95, del Consejo, de 18 de diciembre, relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea o el Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como los reglamentos sobre «disposiciones comunes» a los distintos fondos de la Unión que son aprobados periódicamente. En la actualidad, en sede de disposiciones comunes, a falta de una nueva actualización que habrá de operarse en breve, se estará al Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

(18) Así, se estará a las disposiciones de la Unión, y nacionales de desarrollo, vinculadas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo de Cohesión, al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), al Fondo de Transición Justa (FTJ), al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) o, por supuesto, al Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»).

(19) Ex artículos 6.2 de la Ley 38/2003 y 7.1 y 7.2 del Real Decreto 887/2006. Por otro lado, en sede de control de los fondos europeos resulta también de singular interés la Disposición adicional séptima del Real Decreto 887/2006.

(20) Estas reglas se contienen en el artículo 7 de la Ley 38/2003 y, con vocación general, en los artículos 8 y en la Disposición adicional 2ª de la Ley Orgánica 2/2012, de

De igual manera, en línea con la responsabilidad de las distintas Administraciones actuantes, aparecen ciertas especialidades en materia penal, pues pueden resultar de aplicación los tipos penales que, específicamente, recogen conductas relativas a la defraudación a los presupuestos de la Unión Europea (21). Dichas especialidades se concretan, principalmente, en la fijación de umbrales económicos más reducidos para la consideración de la existencia de delito (22).

En cualquier caso, lo anterior supone que, a la hora de ejecutar aquellas subvenciones financiadas por el Instrumento Europeo de Recuperación deban observarse las disposiciones europeas específicas relativas a la gestión de dichos fondos y, en su defecto, la legislación nacional de desarrollo y las reglas generalmente aplicables a la concesión y control de subvenciones.

En cuanto a las normas europeas, tendrán que tenerse en cuenta las singularidades introducidas en el reglamento de «disposiciones comunes» a los distintos fondos europeos, para articular los caudales asignados a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) (23). De igual manera, por lo que se refiere al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, existen algunas reglas especiales vinculadas a la protección de los intereses financieros de la Unión, la introducción de sistemas de control interno, la prevención del fraude o a la evaluación, verificación y pago (24).

27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y desarrollada por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Para aproximarse a dicho régimen pueden consultarse las reflexiones contenidas en P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA (2013).

Esta solución parece coherente con la responsabilidad única del Estado frente a la Unión Europea, derivada del hecho de que la estructura territorial y competencial de los Estados sea irrelevante a los efectos de cumplir con el derecho de la Unión, según recuerdan, entre otras, las Sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, (C-143/02), apartado 11, o de 28 de noviembre de 2002, Comisión/España, (C-392/01), apartado 9.

(21) De este modo, pueden resultar aplicables los artículos 305.3 y 306 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

(22) Así, mientras que el delito contra la Hacienda Pública exige una defraudación de ciento veinte mil euros, en caso de verse comprometidos fondos europeos estas cantidades pueden reducirse hasta cien mil, cincuenta mil, diez mil o cuatro mil euros según los casos.

(23) En este sentido, debe consultarse el Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE).

(24) De acuerdo, por ejemplo, con los artículos 22 y 24 del 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.

Estas normas, así como el resto de disposiciones de la Unión Europea que resulten de aplicación, se acompañan de leyes nacionales específicamente aprobadas al efecto por el legislador estatal y por diversos legisladores autonómicos. Dichas leyes, objeto principal del presente trabajo, en cuanto no contravengan el Derecho de la Unión, vendrán a completar el régimen jurídico aplicable a las subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos (25). Por lo demás, donde no existan normas europeas o nacionales específicamente destinadas a disciplinar las subvenciones financiadas con caudales europeos, estaremos a la aplicación supletoria de la normativa general sobre subvenciones.

2. Ámbito de aplicación de las últimas modificaciones legales introducidas para ejecutar subvenciones financiadas con fondos europeos: más allá del Instrumento Europeo de Recuperación

Por lo que se refiere a las modificaciones legales que recientemente se han introducido en nuestro ordenamiento nacional, deberemos determinar su ámbito de aplicación objetivo, delimitando si las mismas se aplican únicamente a subvenciones vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación o también a las relacionadas con otros programas europeos.

La aplicación exclusiva de las nuevas reglas al Instrumento Europeo de Recuperación daría muestra de que la legislación es marcadamente coyuntural, y orientada a la rápida absorción de los cuantiosos fondos europeos relacionados con tal Instrumento. Sin embargo, su extensión a otros programas de financiación de la Unión conectaría con una modificación estructural, más profunda, que pretende continuar en el tiempo y servir de guía para la general gestión de subvenciones sufragadas con caudales europeos.

En este sentido, no existe una orientación unívoca en las normas emitidas por los distintos legisladores de nuestro país, que contienen ámbitos de aplicación objetiva diversos. Así, por una parte, en cuanto a la legislación estatal, un buen número de disposiciones, y en particular las específicamente referidas a subvenciones, se aplican a actuaciones financiadas por el Instrumento Europeo de Recuperación, pero también de otros programas europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) o el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) (26).

(25) Por lo que se refiere a las cuestiones de encaje competencial, me remito al apartado de este trabajo que aborda tales consideraciones.

(26) Y ello de acuerdo con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 36/2020, que establece el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en el Título I, el Capítulo III del Título III, y los Capítulos II, III, IV, V y VI del Título IV, así como en el artículo 46. Atiende a esta cuestión M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 425).

Sin embargo, otras disposiciones contenidas en la legislación del Estado, que pueden afectar siquiera de forma indirecta a las subvenciones, se refieren exclusivamente a actuaciones relacionadas con fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, o incluso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, sin que se produzca su extensión a otros programas europeos. Así, algunas reglas sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o acerca de especialidades en materia de gestión y control presupuestario se aplicarán solamente a actividades financiadas con los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación (27). Más restrictivos todavía son los preceptos relativos a ciertas estructuras de gobernanza o a las herramientas de colaboración público-privada, pues únicamente resultarán de aplicación en relación con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (28).

Este enfoque plural se aprecia igualmente en la legislación autonómica, donde tampoco se ha optado por una opción unívoca, siendo necesario acudir a las reglas que disciplinan el ámbito de aplicación de cada una de las normas aprobadas. Así, por ejemplo, las normativas andaluza, extremeña o castellanomanchega abogan por una aproximación amplia, que atienda a las necesidades de gestión de actividades relacionadas con múltiples fondos europeos (29). En sentido contrario, otros legisladores, como los de Canarias, Galicia, Cataluña, Navarra, Baleares o Valencia han establecido especialidades en sus regímenes de subvenciones que resultan exclusivamente apli-

(27) De acuerdo con el artículo 2.4 del Real Decreto-ley 36/2020.

(28) En virtud del artículo 2.3 del Real Decreto-ley 36/2020.

(29) Por lo que se refiere a Andalucía, la mayor parte de las disposiciones aprobadas se aplican tanto al Instrumento Europeo de Recuperación, como a otros programas europeos, como FEDER, FEADER, FSE+ o FEMP. Sin embargo, algunas previsiones se dedican exclusivamente a subvenciones financiadas a través del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea. Y ello de acuerdo con el artículo 2.2 del 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.

Por su parte, Castilla-La Mancha introduce distintas especialidades que resultan de aplicación tanto a las actuaciones financiadas con fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, como de otros fondos europeos (FEDER, FEADER, FEMP...), con la limitación adicional de restringirse, en este último caso, al marco financiero plurianual 2014-2020. Y ello de acuerdo con el artículo 2.2 de 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.

En cuanto a Extremadura, el enfoque es amplísimo, al aplicarse las normas aprobadas a las distintas formas de intervención cofinanciadas con los fondos de la Unión Europea, estructurales o de cohesión, sin realizar mayores restricciones, ex artículo 1 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

cables si se comprometen fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (30).

A la vista de lo anterior, cuando el aplicador del derecho se enfrente a la ejecución de actividades vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación, o a otros fondos europeos, deberá siempre tener en consideración el asimétrico ámbito de aplicación de las medidas de simplificación implementadas.

En todo caso, el actual ámbito de aplicación, vinculado a la ejecución de fondos europeos, podría servir como banco de pruebas («sandbox») para testar la idoneidad de algunas de las medidas implementadas. Así, si las reformas aplicadas para agilizar las subvenciones financiables con fondos de la Unión demostrasen su éxito, sin poner en excesivo riesgo otros bienes jurídicos objeto de singular tutela, cabría su eventual traslación al régimen general de las subvenciones y otras ayudas públicas. En caso contrario, si dichas modificaciones no cumplieran con su cometido, o si facilitasen conductas opacas o irregulares, las mismas podrían desecharse sin alterar el completo marco regulatorio.

A este respecto, la existencia de desarrollo legislativo a cargo de distintas Comunidades Autónomas, que será analizado con posterioridad, refuerza las posibilidades de experimentación. Y ello porque podría testarse la utilidad práctica de las muy diversas medidas implantadas, seleccionándose y generalizándose únicamente aquellas que hubieran resultado de mayor eficacia.

(30) Así, se refieren al Instrumento Europeo de Recuperación o a sus pilares, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el fondo REACT-UE, para Galicia, el artículo 58 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, para Cataluña, el artículo 2.1 del 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, para Canarias, el artículo 2.1 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, 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 Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19, para Navarra, el artículo 1 del 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, para Baleares, el artículo 2 del Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o en el caso de Valencia 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.

III. LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES FINANCIABLES CON FONDOS EUROPEOS: REAL DECRETO-LEY 36/2020 Y LEGISLACIÓN AUTÓNOMICA «ESPEJO»

Por lo que se refiere a las concretas modificaciones que se han operado sobre el régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos, debe tenerse en cuenta que las mismas vienen plasmadas tanto en la legislación estatal —especialmente en el Real Decreto-ley 36/2020— como en la normativa que las distintas Comunidades Autónomas han aprobado recientemente (31).

En este sentido, en primer lugar, resultará procedente detenerse, siquiera brevemente, sobre el reparto competencial en materia de subvenciones y sobre el margen de desarrollo con el que cuentan las Comunidades Autónomas para disciplinar las subvenciones otorgadas por los sectores público autonómico y local.

Abordadas las cuestiones vinculadas a la competencia, se analizarán las diferentes reformas incluidas en la legislación estatal y autonómica, orientadas a una flexibilización del marco de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones, distinguiendo entre varios tipos de iniciativas. Así, se abordarán medidas de corte general, pero que tienen especial impacto en el ámbito subvencional, reformas de naturaleza presupuestaria, que afectan también a la actividad de fomento, y modificaciones que específicamente aluden a los procedimientos de subvenciones.

En esta tarea, sin perjuicio de las reflexiones y referencias a las disposiciones autonómicas, el principal énfasis se pondrá sobre el contenido del Real Decreto-ley 36/2020 pues, además de aplicarse al sector público estatal, ha servido de referencia para la aprobación posterior de disposiciones autonómicas «espejo» que, en gran medida, han adaptado sus disposiciones al plano regional (32).

En cualquier caso, a la hora de abordar todas estas medidas, con independencia de su ubicación material o sistemática, será esencial tener en conside-

(31) Para aproximarse a las reformas del marco de subvenciones, junto con el presente estudio, se recomiendan, especialmente en lo relativo al Real Decreto-ley 36/2020, los análisis de T. FONT I LLOVET (2021), o de M. CASTELLANOS GARIJO (2021).

(32) Con esta metáfora se pone de relieve el alto grado de similitud de las disposiciones autonómicas, orientadas a la simplificación de la gestión de los fondos europeos, que han seguido a la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020. Sin perjuicio de la referida similitud, no puede olvidarse, tampoco, la inclusión de múltiples soluciones innovadoras en dicha regulación autonómica, que pueden revelarse como especialmente útiles y trasladarse a otros ámbitos territoriales.

ración los distintos principios y directrices de gestión existentes que, aplicables a cualquier ente del sector público, condicionan la interpretación que pueda hacerse de los distintos preceptos introducidos (33). Me refiero al impacto que, desde el punto de vista de la interpretación teleológica, ante el surgimiento de dudas, pudieran tener principios como los de objetividad, eficacia y responsabilidad en la gestión, el de innovación en la gestión o los de agilidad, celeridad, simplicidad y claridad en los procedimientos (34).

1. Reparto de competencias en materia de subvenciones y posibilidades para el desarrollo autonómico

Como paso previo al análisis de las distintas medidas que se han introducido sobre el régimen de las subvenciones, para acomodarlo a la gestión de los nuevos fondos europeos, debe discernirse quién será el legislador que cuenta con la competencia para articular las oportunas modificaciones.

Sobre este particular, la norma cabecera en la materia, el Real Decreto-ley 36/2020, se ha dictado con amparo en distintos títulos competenciales, como los vinculados a las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, al procedimiento administrativo común o a las bases sobre contratos y concesiones administrativas (35). Sin embargo, dicho Real Decreto-ley contiene un gran número de preceptos que no se consideran legislación básica y que, por tanto, únicamente resultarán aplicables al sector público estatal (36), sin perjuicio de que pudiera haber su eventual aplicación supletoria (37).

(33) Inciden sobre este particular M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 440) y T. FONT I LLOVET (2021: 122 y 123).

(34) En este sentido, téngase en cuenta el carácter básico, y la aplicación a cualquier ente del sector público implicado en la gestión de los fondos europeos, de los principios y directrices contenidos en los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 36/2020, de acuerdo, respectivamente, con lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición Final Primera y en el artículo 2.2 de dicho Real Decreto-ley.

(35) En este sentido, consúltese el apartado primero de la Disposición final primera del Real Decreto-ley 36/2020. En particular, un análisis del alcance de los distintos títulos competenciales estatales, y sus límites, se contiene en C. AYMERICH CANO (2013: 229 a 238).

(36) Ex apartado segundo de la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 36/2020, que determina el carácter no básico de distintos preceptos. Acerca de esta cuestión, se aprecian algunas deficiencias en la determinación del contenido básico de la norma, según ha tenido ocasión de señalar el CONSEJO DE ESTADO (2020: 23 a 27).

(37) Sin perjuicio de la posible aplicación supletoria a la Administración de las distintas Comunidades Autónomas de recordarse que, en particular, en lo relativo a las entidades locales, la normativa subvencional estatal resultará directamente aplicable salvo que se produzca, el muy habitual supuesto, de que la respectiva Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de régimen local, ex Disposición final primera.2 de la Ley 38/2003.

De hecho, en lo relativo a las modificaciones incluidas sobre el régimen de las subvenciones, contenidas en el Capítulo V del Título IV de la norma, predominan las disposiciones no básicas. Así, sin perjuicio de lo recogido para normas que inciden de forma indirecta sobre el fomento, de los seis artículos dedicados específicamente a las subvenciones —arts. 60 a 65 del Real Decreto-ley 36/2020— únicamente se considera básico el contenido de los artículos 60.1, 61.1 y 62.1.

Además, en lo tocante al apartado primero del artículo 60, su consideración como básico resultaría más que discutible, y parece que derivaría de un error del legislador, pues dicho inciso alude a la eliminación de una autorización emitida por el Consejo de Ministros para ciertas subvenciones de especial cuantía (38). Y es que, además de que el precepto al que se hace referencia no se considera básico por la legislación general de subvenciones, la referencia al Consejo de Ministros habría de cerrar el paso a su aplicación a los sectores público autonómico o local, al suponer una tutela ejercida desde otro nivel administrativo (39).

Sea como fuere, esta determinación del alcance de las disposiciones que son, o no, básicas, se integra dentro de un marco especialmente sensible y que, a lo largo del tiempo, ha sido objeto de una muy relevante conflictividad (40). Así, distintos preceptos de la legislación estatal de subvenciones, y su pretendido alcance básico, han sido cuestionados sucesivamente por las Comunidades Autónomas, dando lugar a una nutrida jurisprudencia constitucional (41).

A la luz de la anterior doctrina, como algunas de sus principales conclusiones, aparece la concurrencia competencial en la legislación acerca del procedimiento administrativo de las subvenciones, atribuyéndose al Estado la competencia para disciplinar el procedimiento subvencional común —al

(38) Se trata de la autorización contenida en el artículo 10.2 de la Ley 38/2003, exigida para subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros. Que ha existido un error al considerar básica esta disposición del Real Decreto-ley 36/2020 se pone de manifiesto por M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 426).

(39) En este sentido, la Disposición final primera de la Ley 38/2003, excluye a su artículo 10 de la condición de básico.

(40) Acerca de esta conflictividad, y de su evolución, pueden consultarse, por ejemplo, las obras de A. M. BUENO ARMUJO (2015); F. LÓPEZ RAMÓN (2004: 34 a 38); G. FERNÁNDEZ FARRERES (1993); A. PALOMAR OLMEDA (2018), o L. A. POMED SÁNCHEZ (2010: 84 a 95).

(41) Así, además de la ya clásica doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, entre las resoluciones más recientes que enjuician el alcance de distintos preceptos estatales en materia de subvenciones, pueden ubicarse las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 130/2013, de 4 de junio, nº 135/2013, de 6 de junio, Fundamentos Jurídicos 9º y 12º, nº 206/2013, de 5 de diciembre, Fundamento Jurídico 3º, nº 152/2014, de 25 de septiembre, Fundamento Jurídico 6º, nº 70/2016, de 14 de abril, nº 9/2017, de 19 de enero, Fundamento Jurídico 3º, o nº 33/2018, de 8 de abril.

amparo del artículo 149.1.18ª CE— y a las Comunidades Autónomas el margen necesario para establecer las especialidades derivadas de su propia organización (42). De igual manera, la regulación de las especialidades procedimentales que puedan existir por razón de la materia corresponderá bien al Estado, o bien a las Comunidades Autónomas, según cuál sea el ámbito material sobre el que se esté actuando, aunque garantizando siempre el pleno respeto autonómico a las reglas estatales sobre procedimiento subvencional común (43).

Por otra parte, debe recordarse que no existe una competencia subvencional diferenciada derivada de la mera disponibilidad de financiación, por lo que el Estado no dispone de un poder subvencional, de gasto, al margen del propio sistema constitucional de distribución de competencias (44). El poder de subvencionar, por tanto, no es autónomo, y no ha de ir más allá de lo permitido por las competencias materiales ostentadas, lo que exige territorializar aquellas subvenciones destinadas a áreas en las que el Estado cuente con títulos competenciales de intervención genéricos que se superponen a las competencias materiales de las Comunidades Autónomas (45).

Asimismo, la presencia de fondos europeos no condiciona ni altera la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues no se reconoce una competencia específica para la ejecución del Derecho de la Unión (46). Por tanto, en ausencia de este título competencial específico, la ejecución del Derecho de la Unión va a corresponder a quien efectivamente ostente la competencia implicada, de acuerdo con las reglas de derecho interno existentes.

En particular, la anterior doctrina viene a limitar las posibilidades normativas del Estado a la hora de abordar la regulación subvencional vinculada a la gestión de fondos europeos pues, sin perjuicio de las competencias materiales del Estado, la regulación del procedimiento común en sede de subvenciones ha debido limitarse a los elementos que efectivamente puedan considerarse comu-

(42) De acuerdo con lo recogido, por ejemplo, en el Fundamento Jurídico 8º de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 130/2013, de 4 de junio.

(43) Ex Sentencias del Tribunal Constitucional nº 98/2001, de 5 de abril, Fundamento Jurídico 8º, nº 36/2012, Fundamento Jurídico 8º, o nº 130/2013, de 4 de junio, Fundamento Jurídico 8º.

(44) Según lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, Fundamentos Jurídicos 4º, 6º y 8º.

(45) En virtud de lo recogido en las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 8º, y nº 99/2012, Fundamento Jurídico 3º.

(46) Sobre este particular, las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 236/1991, de 12 de diciembre, Fundamento Jurídico 9º, o nº 99/2012, de 8 de mayo, Fundamento Jurídico 3º.

nes (47). Circunstancia que abarcaría, por ejemplo, a la estructura general del procedimiento, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, sus modos de ejecución y revisión o las garantías generales en manos de los particulares (48). Sin embargo, fuera de estos aspectos, ha de reservarse a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de desarrollo en ejercicio de sus propias competencias materiales.

El respeto de esta compleja distribución del poder parece explicar lo limitado del ámbito de aplicación subjetivo del Real Decreto-ley 36/2020 en materia de subvenciones, cuyos preceptos se orientan principalmente al sector público estatal. Así, se ha buscado respetar el amplio espacio competencial autonómico que, además, y como se verá, ha sido profundamente explorado por diversos legisladores autonómicos. De igual modo, la concurrencia de competencias materiales habría venido también a inspirar el modelo de gobierno adoptado para la gestión de los fondos, integrándose la participación de las Comunidades Autónomas en diversas fases.

2. Modificaciones que afectan indirectamente a las subvenciones financiables con fondos europeos: cooperación, organización, gestión de recursos humanos o tramitación de urgencia

En primer lugar, a la hora de abordar las distintas modificaciones que afectan a las subvenciones financiables con fondos europeos, conviene detenerse en la aprobación de algunas medidas de carácter general que, de forma indirecta, se refieren a la actividad subvencional. Así, ciertas reformas, sin aludir directamente a las subvenciones sufragadas con fondos de la Unión, pueden tener un relevante impacto sobre su régimen.

En este sentido, se han introducido cambios de naturaleza organizativa, a la vista de la existencia de tradicionales problemas de coordinación en la gestión de fondos europeos, y a fin de favorecer una actuación armónica y conjunta. De esta manera, se ha creado la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como órgano de cooperación que ha de promover la participación de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas en el diseño y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (49).

(47) De acuerdo con lo plasmado en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 130/2013, de 4 de junio, Fundamento Jurídico 8º.

(48) Ex Sentencias del Tribunal Constitucional nº 50/1999, de 6 de abril, Fundamento Jurídico 3º, nº 188/2001, de 20 de septiembre, Fundamento Jurídico 11º, o nº 33/2018, de 12 de abril de 2018, Fundamento Jurídico 9º.

(49) De acuerdo con el artículo 19 del Real Decreto-ley 36/2020.

Dicha Conferencia Sectorial, cuyo funcionamiento se articula a través de un reglamento de régimen interno (50), se constituye por el Ministro de Hacienda, que actúa como presidente, y por los consejeros que resulten competentes en las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (51). De igual manera, para atender a los intereses locales, será posible convocar a sus reuniones a representantes de la administración local que se designarán por la Federación Española de Municipios y Provincias. La Conferencia Sectorial, a su vez, se verá apoyada por la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos, un órgano de carácter técnico al que se encomiendan las labores de preparación y seguimiento de sus sesiones.

También en la parcela organizativa, junto con las estructuras específicas que puedan habilitarse en las distintas Administraciones (52), se prevé la creación o designación de grupos de trabajo o unidades que puedan favorecer la generación de soluciones comunes a los problemas detectados en las organizaciones (53). Grupos a los que, en particular, se encomienda la presentación de soluciones para favorecer la mejor gestión en materia de procedimientos de convocatoria de subvenciones u otras ayudas (54), para lo que podrán proponer orientaciones o manuales de procedimiento o bases para las convocatorias de ayudas (55).

Por otra parte, con carácter transversal, se incide sobre las necesidades de profesionalización de los empleados públicos que han de lidiar con la

(50) Son de común conocimiento los debates en torno a la elaboración del reglamento de organización y funcionamiento del órgano, donde se partía de la asignación de una mayoría a la Administración General del Estado que, ante las críticas, se ha convertido en un reparto más equilibrado del voto entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas.

(51) La composición del órgano se establece en el artículo 19.2 del Real Decreto-ley 36/2020, remitiéndose para el régimen de sus decisiones al propio de las Conferencias Sectoriales, regulado en el artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

(52) Como, por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia o el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regulados en los artículos 14 y siguientes del Real Decreto-ley 36/2020.

(53) Así, el artículo 4.g) del Real Decreto-ley 36/2020 en sede de directrices de gestión para la actuación vinculada a fondos europeos, con naturaleza básica, de acuerdo con la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley 36/2020.

Se hace eco de esta posibilidad, por ejemplo, el artículo 62 de la Ley 9/2021, de Galicia.

(54) Así, el artículo 5 del Real Decreto-ley 36/2020, aunque sin carácter básico de acuerdo con la Disposición final primera.2.a) de dicha norma.

(55) De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.1 del Real Decreto-ley 36/2020, aprobándose dichas propuestas, en su caso, por el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

gestión y ejecución de fondos europeos (56). Para asegurar que los empleados públicos cuentan con las adecuadas competencias para afrontar una materia de notable complejidad, se apuesta por la formación específica, con un enfoque orientado a la resolución de problemas y al logro de objetivos (57). En dicho proceso de enseñanza, que abarca expresamente a los procedimientos de subvenciones y ayudas, tendrán un especial papel los organismos públicos especializados en la formación permanente de personal al servicio de las Administraciones Públicas (58).

Asimismo, para avanzar en dicha profesionalización, se incide sobre la gestión de los recursos humanos a disposición de la Administración o, incluso, en la captación de nuevos perfiles en las provisiones de puestos de nuevo ingreso. Así, se ha entendido que la relevante carga de trabajo derivada del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, exige distribuir esfuerzos entre los empleados públicos, atendiendo a sus capacidades y competencias (59), y previendo también, en ocasiones, retribuciones adicionales (60).

De igual manera, si los recursos personales y materiales a disposición de una Administración no fueran suficientes, debe recordarse la posibilidad de articular una encomienda de gestión a favor de entidades de derecho

(56) Acerca de la necesidad de avanzar en la profesionalización de los empleados públicos en ámbitos de especial complejidad, como el de la contratación pública, se han pronunciado J.M. GIMENO FELIÚ (2017: 219) o M. A. SANMARTÍN MORA (2012: 408 y 409).

(57) La formación de los empleados y sus características, para el ámbito del sector público estatal, se regulan en el artículo 26 del Real Decreto-ley 36/2020. Disposición, esta, que carece de naturaleza básica, de acuerdo con Disposición final primera.2.i) de dicha norma. De hecho, existen legislación autonómica sobre la materia, por ejemplo, en el artículo 35 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(58) Así, por lo que se refiere a la Administración General del Estado, la formación en materia de subvenciones y ayudas se vincula en particular al Instituto Nacional de Administración Pública y al Instituto de Estudios Fiscales, de acuerdo con el artículo 26.1 del Real Decreto-ley 36/2020.

(59) A este respecto puede atenderse a los artículos 27 a 34 del Real Decreto-ley 36/2020, que carecen de alcance básico ex Disposición final primera.2.i) del citado Real Decreto-ley 36/2020.

En el plano autonómico se localizan disposiciones de contenido similar, dedicadas a la gestión de recursos humanos, como las contenidas en los artículos 7 a 16 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, en los artículos 28 a 32 del Decreto-ley 5/2021, correspondiente a Cataluña, en los artículos 75 a 77 de la Ley 9/2021, de Galicia, en los artículos 11 a 19 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias, en los artículos 7 a 13 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, en los artículos 20 a 24 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, en el artículo 28 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, o en los artículos 36 a 38 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(60) De hecho, la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 36/2020 recoge la posibilidad de fijar retribuciones extraordinarias vinculadas a objetivos o a la asignación de funciones adicionales a las habitualmente desempeñadas.

público que sí contaran con capacidades y experiencia en el ejercicio de la competencia comprometida (61). Como alternativa, incluso cabría articular un encargo a un ente considerado medio propio (62), de lo que existen ejemplos en materia de subvenciones (63). Sobre este último particular, en todo caso, han de tenerse en cuenta las limitaciones impuestas a los medios propios para la tramitación de procedimientos administrativos, como los subvencionales, circunscribiéndose la asistencia prestada a funciones temporales de auxilio material (64).

Por último, con alcance general, aunque con un particular impacto en sede de subvenciones, aparece la declaración de urgencia genérica y el despacho prioritario para todo procedimiento administrativo vinculado a la ejecución de gastos derivados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (65).

(61) Encomienda de gestión que habría de acomodarse al régimen contenido en el artículo 11 de la Ley 40/2015.

(62) Y ello cumpliendo con los requisitos contenidos en los artículos 86 de la Ley 40/2015, así como 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

(63) Así, por ejemplo, puede señalarse, el encargo realizado por el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, mediante resolución de 20 de noviembre de 2020, a favor de TRAGSATEC, para la prestación de servicios de apoyo a la tramitación de subvenciones derivadas del Real Decreto-ley 17/2020, publicado en el BOE de 1 de diciembre de 2020.

(64) En este sentido, puede ser de interés la consulta de los límites contenidos en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 14 de septiembre de 2020 (recurso nº 5442/2019), relativa al encargo a un medio propio de ciertas tareas vinculadas a procedimientos sancionadores. Para un análisis de dicha Sentencia, y de los interrogantes que la misma plantea, se recomienda la lectura de C. A. AMOEDO SOUTO (2020).

En particular, sobre esta cuestión, debe recordarse la posibilidad de que ciertos entes de derecho privado ejerzan potestades administrativas, siempre y cuando, excepcionalmente, una norma con rango de ley proceda a su atribución, ex artículos 2.2.b) y 113 de la Ley 40/2015. En lo que se refiere a TRAGSA y TRAGSATEC, medios propios por antonomasia, la Disposición adicional vigésima cuarta.4.a) de la Ley 9/2017 recoge una limitación expresa a los encargos que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

(65) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 del Real Decreto-ley 36/2020, de carácter no básico en virtud de la Disposición final primera.2.1) de dicho Real Decreto-ley.

La naturaleza no básica se ha completado con disposiciones de las Comunidades Autónomas en similar sentido, como la contenida en el artículo 6 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, la dispuesta en el artículo 66 de la Ley 9/2021, de Galicia, la incluida en el artículo 28 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias, la prevista en el artículo 23 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, la integrada en el artículo 3.1 del Decreto-ley Foral 4/2021, de Navarra, la recogida en el artículo 7.1 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, la incluida en el artículo 13 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, o la contenida en el artículo 6.1 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, recuérdese que esta urgencia automática por declaración legal no se aplica a los procedimientos de contratación pública, ex artículo 48.2 del Real Decreto-ley

Procedimientos, estos, entre los que se integrarían los orientados a convocar subvenciones financiadas con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Así, en estos casos, no será necesario que el órgano administrativo competente justifique la existencia de razones de interés público para reducir los plazos procedimentales a la mitad, excepto los de presentación de solicitudes y recursos, y no será necesario despachar los asuntos por orden de incoación (66).

3. Modificaciones en sede presupuestaria que afectan a las subvenciones financiables con fondos europeos

Junto con las reformas de régimen general que pueden afectar a la actividad subvencional, existen también ciertas modificaciones operadas en materia presupuestaria que tienen consecuencias en la tramitación de los expedientes de gasto vinculados a subvenciones financiables con fondos europeos. Sobre este particular, en el presente apartado únicamente se hará una muy breve referencia a algunas de las novedades en sede presupuestaria, y exclusivamente en cuanto puedan afectar a las subvenciones, pues se realiza un análisis pormenorizado de las mismas, con mayor profundidad y acierto, en otros artículos de este mismo número monográfico.

En cuanto a las novedades en materia presupuestaria, en primer lugar, se introduce una flexibilización general que afecta a cualquier tipo de expediente que se financie con fondos vinculados al Instrumento Europeo de Recuperación, y que permite la tramitación anticipada de expedientes de gasto correspondientes a ejercicios posteriores, pudiendo alcanzarse la fase de formalización del compromiso de gasto (67). A su vez, en conexión con esta vocación flexibilizadora, se permite la tramitación anticipada, aun sin crédito disponible, de las subvenciones financiables con fondos europeos, siempre y

36/2020, por remisión al artículo 50 de la misma norma. En este sentido, las dificultades para este automatismo, al chocarse con las normas de la Unión en materia de contratación, se apuntan en la Instrucción, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, de 11 de marzo de 2021, sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, apartado 2°. En sentido contrario, por ejemplo, la Disposición adicional quinta de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana 2021.

(66) Los efectos de la tramitación de urgencia y la incidencia en el despacho se contienen, respectivamente, en los artículos 33 y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(67) Ex artículo 39 del Real Decreto-ley 36/2020, al que se atribuye carácter básico en la Disposición final primera.2.)) de dicho Real Decreto-ley.

cuando quede acreditado que se ha procedido a solicitar la oportuna modificación presupuestaria y se supedite la concesión de la subvención a la efectiva aprobación de la referida modificación (68). Y ello, sin que sea necesario estar a los requisitos y restricciones que la normativa de subvenciones dispone para la aprobación de convocatorias en ejercicios presupuestarios anteriores a los de resolución (69).

Por otra parte, se recogen algunas particularidades para subvenciones plurianuales, en las que el gasto resulte imputable a ejercicios posteriores al de la resolución de concesión (70). Así, para ciertos créditos presupuestarios vinculados al Instrumento Europeo de Recuperación, cabrá asumir compromisos de gasto plurianuales durante un máximo de cinco ejercicios posteriores al de autorización, frente a los cuatro previstos con carácter general (71). Si bien, el gasto a imputar a cada ejercicio no podrá superar determinados porcentajes normativamente establecidos, que resultan superiores a los recogidos en las disposiciones presupuestarias ordinarias (72). En conexión con lo anterior, también se habilita al ejecutivo para acordar la modifica-

(68) Según dispone el artículo 64 del Real Decreto-ley 36/2020, al que la Disposición final decimosegunda atribuye rango reglamentario. Dicho precepto se aplica a subvenciones financiadas con fondos europeos, y no solamente a las vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación, pero no es básico, por disposición de la Disposición final primera.2.i) del citado Real Decreto-ley 36/2020.

(69) Así, por disposición expresa del artículo 64 del Real Decreto-ley 36/2020, no será necesario respetar los requisitos para la tramitación anticipada de subvenciones plasmados en el artículo 56 del Real Decreto 887/2006.

(70) El régimen general de estas subvenciones plurianuales se prevé en el artículo 57 del Real Decreto 887/2006, que carece de naturaleza básica ex Disposición final primera.1 del citado Real Decreto 887/2006, y que conecta con lo dispuesto en materia de compromisos de gasto de carácter plurianual en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Las modificaciones sobre dicho régimen general, recogidas en el artículo 41 del Real Decreto-ley 36/2020, tampoco cuentan con carácter básico en virtud de su Disposición final primera.2.j).

(71) Los créditos que pueden beneficiarse de esta singular condición se enuncian en el artículo 41.1 del Real Decreto-ley 36/2020, siendo los relativos al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y al instrumento REACT-UE. Por lo que se refiere al plazo de cinco años, el mismo figura en el artículo 41.2 del Real Decreto-ley 36/2020, como norma que mejora lo generalmente recogido en el artículo 47.2 de la Ley 47/2003.

(72) Así, el artículo 41.2 del Decreto-ley 36/2020 establece que el gasto a imputar a cada ejercicio posterior al de autorización no podrá exceder del 100% del crédito presupuestario en los dos ejercicios inmediatamente posteriores, del 70% en el tercer ejercicio, del 60% en el cuarto y del 50% en el quinto. Ello supone una relevante mejora respecto de lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 47/2003, que recoge cuantías inferiores, del 70% del crédito inicial en el primer ejercicio inmediatamente siguiente, del 60% en el segundo ejercicio y del 50% en el tercer y cuarto ejercicios.

ción individual, en casos justificados, del número de anualidades o de los porcentajes previstos (73).

De igual modo, se recogen ciertas especialidades para facilitar la absorción de fondos presupuestarios que sean objeto de «territorialización» a favor de las Comunidades Autónomas (74). Territorialización que, por otra parte, puede perfectamente afectar a las subvenciones, habida cuenta de lo que se ha referido al analizar el complejo marco competencial vigente en sede de subvenciones y la inexistencia de un poder subvencional derivado de la propia capacidad financiera (75).

Así, los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado para financiar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y que deban distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas, podrán librarse en su totalidad a Cada Comunidad Autónoma de una sola vez, sin que resulte necesaria su prorrata por cuartas partes de libramiento trimestral (76). Igualmente, en relación con dichos créditos, y para facilitar la plena absorción de los caudales europeos, se establece que los remanentes de fondos no comprometidos al término de cada ejercicio, que estén en poder de cada Comunidad Autónoma, no se descontarán de las cantidades que posteriormente corresponda transferir a dichas Comunidades Autónomas (77).

4. Modificaciones directas del régimen de las subvenciones financieras con fondos europeos

En el presente apartado, se analizarán las reformas que tienen por especial objeto la directa adaptación del marco procedimental y material de las

(73) Potestad atribuida al Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, que no supone una novedad radical, pues conecta directamente con lo recogido en el artículo 47.3 de la Ley 47/2003.

(74) En este sentido se pronuncia el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020, que carece de carácter básico ex Disposición final primera.2.i) del mismo Decreto-ley, y que establece algunas reglas especiales respecto de lo generalmente dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003.

(75) Recuérdese lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, Fundamentos Jurídicos 4º, 6º y 8º.

(76) De este modo, el artículo 44.a) del Real Decreto-ley 36/2020 flexibiliza la regla recogida en el artículo 86.2.Quinta de la Ley 47/2003. Ello no supone una novedad radical, pues ya existía una previsión similar en relación con el libramiento de fondos vinculados a ciertos fondos europeos, como los FEADER o el FEP, de acuerdo con lo recogido en el artículo 86.2.Quinta «in fine» de la Ley 47/2003.

(77) De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.b) del Real Decreto-ley 36/2020, que opera a modo de excepción de lo generalmente recogido en el artículo 86.2.Sexta de la Ley 47/2003.

subvenciones financiadas con fondos europeos, en aras de permitir una gestión más flexible y simplificada de las mismas (78).

La referida vocación flexibilizadora, que se aprecia ya en algunas de las medidas de fomento puestas en práctica en las primeras fases de la pandemia (79), afecta a materias tales como la supresión de trámites y autorizaciones, la posibilidad de unificar bases y convocatorias, la tramitación de procedimientos de «concurrentia no competitiva» o la simplificación de la justificación y el seguimiento de las ayudas (80).

Estas medidas, no obstante, pese resultar oportunas en la actual coyuntura, habrían de acompañarse de la implementación de técnicas orientadas a garantizar el buen fin y la máxima eficacia de las ayudas, como podrían ser la planificación estratégica de las mismas, la gestión por objetivos o la realización de análisis posteriores acerca de las desviaciones que pudieran producirse en el logro de las metas fijadas (81). Y es que las modificaciones introducidas en el régimen jurídico de las subvenciones estarían incompletas si no se combinan con un cambio efectivo en la cultura de gestión de los caudales públicos.

A) Supresión de autorizaciones e informes

En primer lugar, en materia de agilización de subvenciones financiadas con fondos europeos, se ha optado por suprimir diversas autorizaciones e informes que se requieren, con carácter general, en los procedimientos subvencionales. De este modo, mediante la eliminación de ciertos trámites, se pretende una reducción de los plazos necesarios para preparar y adjudicar una determinada subvención.

(78) En este sentido, es claro el Preámbulo del Real Decreto-ley 36/2020 que, en su apartado XIII afirma que: «Se simplifica la tramitación de subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos (...)».

(79) Acerca de algunas de las medidas que, en materia de subvenciones, se adoptaron en las primeras fases de la pandemia del Covid-19, se recomienda la consulta de M. CASTELLANOS GARIJO (2021: 416 a 423).

(80) Las distintas medidas se contienen principalmente, aunque no solo, en el Capítulo V del Título IV del Real Decreto-ley 36/2020. De igual manera, al margen de la regulación básica, y la dispuesta exclusivamente para el ámbito del sector público estatal, ha de estarse a las paralelas reformas introducidas por múltiples Comunidades Autónomas.

(81) En este sentido se ha manifestado, afirmando la necesidad de adoptar medidas de acompañamiento que completen las de flexibilización, el CONSEJO DE ESTADO (2020: 79). De igual manera, la utilidad de la planificación y de la utilización de indicadores que permitan la evaluación posterior, y la oportuna corrección, se subrayan por la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2019: 57 a 73), por el TRIBUNAL DE CUENTAS (2014: 43 y 44), o, desde el punto de vista de gestión de los fondos europeos, por M. CORDERO VALDAVIDA (2020: 145 a 148).

En este sentido, con efectos para el sector público estatal (82), aunque con paralela plasmación en la normativa autonómica (83), se eliminan distintas autorizaciones, en tanto en cuanto se empleen fondos europeos (84). Así, se suprime la necesidad de obtener previa autorización del Consejo de Ministros para aquellas subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros (85). De igual modo, se prescinde de la autorización del Ministerio de Hacienda, que resulta exigible para conceder préstamos o anticipos financiados con cargo al Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado en caso de que se fije un tipo de interés inferior al de la Deuda emitida por el Estado para periodos de vencimiento similar (86). Como contrapartida, en materia de estos anticipos, y de otros que puedan arbitrarse con cargo a fondos europeos, se exigirá la acreditación, previa al pago, de que el beneficiario de los mismos se encuentra al corriente de las obligaciones derivadas de otros anticipos que pudieran haberse concedido con anterioridad (87).

Por otra parte, tampoco será necesario el informe específico del Ministerio de Hacienda que ha de emitirse para habilitar la aprobación de las normas reguladoras de las subvenciones que pueden adjudicarse directamente al existir

(82) Las medidas contenidas en los párrafos segundo y tercero de los artículos 60 y 61, así como las previstas en el artículo 65 del Real Decreto-ley 36/2020, no tienen carácter básico, de acuerdo con la Disposición final primera.2, letras o), p) y t) de dicho Real Decreto-ley.

Por otra parte, como ya se puso de manifiesto al analizar el reparto competencial en materia de subvenciones, el apartado primero del artículo 60 del Real Decreto-ley 36/2020 tampoco habría de considerarse básico, pues su inclusión en tal carácter parece que obedecería a un error del legislador.

(83) En este sentido, por ejemplo, el artículo 35 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, el artículo 70 de la Ley 9/2021, de Galicia, el artículo 29 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias, el artículo 24.2 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, el artículo 6 del Decreto-ley Foral 4/2021 de Navarra, o el artículo 10.2 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(84) La supresión de autorizaciones abarca a las subvenciones financiadas con cargo a distintos fondos europeos, y no solo a las propias del Instrumento Europeo de Recuperación, según se dispone en el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(85) Ex artículo 60.1 del Real Decreto-ley 36/2020, que se refiere a la autorización del Consejo de Ministros contenida en el artículo 10.2 de la Ley 38/2003.

(86) Según se dispone en el artículo 60.2 del Real Decreto-ley 36/2020, que alude a los anticipos y préstamos contenidos en la Disposición adicional segunda de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

La fijación de un trato privilegiado para las subvenciones financiadas con fondos europeos no es una total novedad en sede de anticipos y préstamos, pues ya se contenían ciertas exenciones de los requisitos en la Disposición adicional segunda.a), «in fine» de la Ley 6/2018.

(87) Por disposición del artículo 61.3 del Real Decreto-ley 36/2020, que establece algunas reglas para verificar el cumplimiento de las obligaciones de pago y que se aplica sin perjuicio del respeto de la normativa general que regula los anticipos.

En similar sentido, puede consultarse el artículo 71.2 de la Ley 9/2021, de Galicia.

razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten la convocatoria pública (88). No obstante, no se elimina completamente el papel del Ministerio de Hacienda pues, aun prescindiéndose del informe separado, dicho Ministerio todavía especificará los extremos que deben contenerse en la memoria explicativa de la subvención en relación con las circunstancias que permiten recurrir a esta modalidad de adjudicación directa (89). En este último punto, la solución ofrecida adolece de un notable grado de vaguedad, pues la norma no precisa qué extremos deberán justificarse ni con qué alcance y contenido (90).

Igualmente, desde el punto de vista de la simplificación en la tramitación, se incide en el procedimiento de aprobación de la orden ministerial que integra las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones financiadas con fondos europeos (91). En este sentido, en el marco del procedimiento para la aprobación de dichos instrumentos, únicamente serán exigibles los respectivos informes de los Servicios Jurídicos y, en el caso de bases reguladoras, de la Intervención Delegada (92). Informes, estos, que, además, habrán de evacuarse en el plazo máximo e improrrogable de 10 días naturales (93).

Asimismo, para el caso de incentivos regionales que, en forma de subvenciones, se destinen a la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, se permite que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos exceptúe el umbral de 15 millones de euros que atribuye a dicha Comisión Delegada la competencia para la concesión de los referidos incentivos (94). En caso de optarse por esta excepción para proyectos de cuantía

(88) Previsión contenida en el artículo 60.3 del Real Decreto-ley 36/2020, en conexión con lo dispuesto en los artículos 22.2.c) y 28.2 de la Ley 38/2003.

(89) En virtud de lo previsto en el artículo 60.3 del Real Decreto-ley 36/2020.

(90) Esta vaguedad y el hecho de que la concesión directa sea un método excepcional que debe dotarse de un sólido control llevan a que el CONSEJO DE ESTADO (2020: 77 y 78) abogue por mantener el informe del Ministerio de Hacienda.

(91) En el nivel autonómico se encuentran simplificaciones similares, como las contenidas en el artículo 36.1 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, en el artículo 71.1 de la Ley 9/2021, de Galicia, en el artículo 43.2 del Decreto-ley 4/2021, correspondiente a Canarias, en el artículo 7 del Decreto-ley Foral 4/2021, de Navarra, en el artículo 15.2 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, en el artículo 23 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, o en el artículo 10.3 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(92) De acuerdo con el artículo 62.2 del Real Decreto-ley 36/2020, que se remite a los procedimientos de aprobación de bases reguladoras y de convocatorias contenidos en la regulación subvencional.

(93) Limitación de plazo y fijación del mismo en días naturales, y no hábiles, contenidas en el artículo 62.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(94) En virtud de lo recogido, con formulación un tanto confusa, en el artículo 65 del Real Decreto-ley 36/2020, que remite al artículo 5.2 de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

superior a 15 millones de euros, parece que la competencia para la concesión de los incentivos habría de recaer en el Ministerio de Hacienda (95).

B) Posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria de subvenciones

Por otra parte, se establece que las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos pueden integrar e incorporar las respectivas convocatorias (96). Esta posibilidad, sin duda, avanza en la simplificación y la celeridad de la tramitación de las subvenciones, pues permite prescindir de una de las principales etapas procedimentales, acumulando la convocatoria a las bases reguladoras que se aprueben.

En este punto conviene poner el foco en lo singular de la medida adoptada pues, pese a que la unificación de las bases reguladoras y la convocatoria no supone una radical novedad, sí llama la atención que sean las bases reguladoras las que incluyan la convocatoria y no al revés. Así, se ha optado por invertir la posibilidad general, contenida en la legislación de subvenciones, de que la convocatoria integre el contenido de las bases reguladoras (97). A este respecto, dicha inversión se acompaña de algunas incongruencias en el texto de la norma, que traen causa de la existencia de versiones previas a la definitiva en las que se hacía alusión a la integración de las bases reguladoras en la convocatoria (98).

Recuérdese que estos incentivos son aquellas ayudas financieras concedidas por el Estado para fomentar la actividad empresarial en ciertas zonas, a fin de reducir las diferencias de actividad económica entre los distintos territorios que integran la nación.

En relación con esta medida, el CONSEJO DE ESTADO (2020: 78) entiende que deberían haberse concretado y delimitado de forma clara los supuestos en los que habría de proceder la no aplicación del umbral de 15 millones de euros apuntado.

(95) Y ello porque el Ministerio de Hacienda que es el responsable de la concesión de incentivos regionales cuando la cantidad es inferior a 15 millones de euros ex artículo 5.1 de la Ley 50/1985.

(96) Por previsión del artículo 61.1 del Real Decreto-ley 36/2020, que se extiende a las subvenciones financiadas con diversos fondos europeos, y no solo a las vinculadas al Instrumento Europeo de Recuperación, según se dispone en el artículo 2.2 de dicho Real Decreto-ley 36/2020. Este precepto, además, tiene naturaleza básica según se deduce de la Disposición final primera.2.p) del Real Decreto-ley 36/2020.

En seguimiento de esta disposición básica aparecen, por ejemplo, el artículo 43.1 del Decreto-ley 4/2021, correspondiente a Canarias, el artículo 24.1 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, el artículo 15 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, o el artículo 12 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(97) Previsión del artículo 23.2.a) de la Ley 38/2003.

(98) Así, el apartado XIII del Preámbulo del Real Decreto-ley 36/2020 todavía dispone que: «se establece que las convocatorias de las subvenciones relacionadas con el uso de estos

Estas incoherencias pueden servir para indicar que tal vez hubiera sido preferible marcar una senda continuista, respetando la posibilidad de que la convocatoria integre las bases reguladoras, y no al revés (99). Y ello porque, aunque se recojan algunas medidas de simplificación en el procedimiento de aprobación de las bases reguladoras, resultaría más sencillo y rápido aprobar una convocatoria —como acto administrativo— que unas bases reguladoras con naturaleza de disposición reglamentaria (100). Máxime cuando, además, se prevé que las normas sectoriales específicas de cada subvención puedan contener directamente las bases reguladoras, pero sin hacerse referencia a la inclusión de la convocatoria en dichas normas sectoriales (101).

En cualquier caso, tanto se optase por la acumulación de la convocatoria, como si se recogiesen las bases reguladoras por separado, podría incluirse otra medida de agilización del procedimiento. Me refiero a la introducción de la obligación de que los solicitantes y beneficiarios se relacionen con la entidad otorgante a través de medios telemáticos, lo que aligeraría los plazos y permitiría el tratamiento automatizado de las solicitudes. Ello no tendría singular incidencia en lo tocante a las sociedades mercantiles que opten a las ayudas —pues las mismas ya se encuentran de por sí obligadas— pero sí tendría su interés en caso de que se habiliten líneas de subvenciones a favor de particulares o empresarios persona física (102). Sea como fuere esta obligación podría recogerse en las bases reguladoras, al tener las mismas naturaleza reglamentaria, siempre que se justificase que el colectivo obligado

fondos incorporen la regulación de las bases de concesión de las mismas», o el artículo 11.1 de dicha norma afirma que: «en el caso de que se prevea así en las bases reguladoras, o en la convocatoria, si ésta última incluye a las bases reguladoras (...).».

(99) De forma distinta a lo dispuesto para el ámbito estatal, con carácter básico, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha optado por habilitar la publicación simultánea, aunque separada, de las bases reguladoras y de la convocatoria, ex artículos 11.2.a) del Decreto-ley 5/2021. Igualmente, la Comunidad Valenciana ha previsto la aprobación en un único expediente de las bases reguladoras, la convocatoria y, en su caso, la modificación del plan estratégico de subvenciones, ex artículo 23 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia.

(100) Recuérdese el consenso existente en la atribución de naturaleza reglamentaria a las bases reguladoras, lo que se plasma, entre otros aspectos, en su singular procedimiento de aprobación y en las particularidades existentes en sede de impugnación. Sin embargo, no debe olvidarse tampoco que, en ocasiones, cuando las bases reguladoras se refieren a una única convocatoria y se agotan con su aplicación, se ha entendido que son actos administrativos plúrimos.

(101) Posibilidad, esta, contenida en el artículo 17.1 de la Ley 38/2003 que casa mal con la posibilidad de que las bases reguladoras integren la convocatoria.

(102) El elenco de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración se recoge en el artículo 14 de la Ley 39/2015 y en el artículo 3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

tiene acceso a los medios electrónicos necesarios (103). Sin embargo, como alternativa, para evitar dicha restricción, podría haberse recogido la relación a través de medios telemáticos como regla general, aprovechando la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020 (104).

C) Especialidades que afectan a la condición de beneficiario

Se han introducido ciertas modificaciones en lo que se refiere a los requisitos exigidos para ser beneficiario de subvenciones, dotando a las mismas de naturaleza básica (105). Así, será posible supeditar la condición de beneficiario a la efectiva inscripción en el Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) (106). Y ello a los efectos de que solamente los sujetos inscritos puedan disfrutar de las medidas de fomento vinculadas a los proyectos que, por su carácter estratégico y su capacidad de arrastre, se califiquen como PERTEs.

No obstante lo anterior, esta restricción solamente operará si así se prevé expresamente en las bases reguladoras de las respectivas subvenciones (107). De igual manera, a la vista de que se produce una notable limitación de la concurrencia, este requisito adicional únicamente será exigible si ello no supone una afección injustificada de la unidad de mercado y si es necesario para tutelar alguna razón imperiosa de interés general y no caben medidas menos restrictivas o menos distorsionadoras para la actividad económica que

(103) De acuerdo con la posibilidad recogida en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015. A este respecto, además, han de tenerse en cuenta las limitaciones formales y materiales para el establecimiento puntual del deber de relacionarse electrónicamente con la Administración, puestas de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 6 de mayo de 2021 (nº rec. 150/2020).

(104) En este sentido, por ejemplo, el artículo 15.3.a) del Decreto-ley 3/2021, de Baleares. Sin embargo, recuérdese que esta habilitación autonómica no puede amparar la obligatoriedad de las relaciones electrónicas sin justificarse el cumplimiento de los requisitos del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, pues dicho precepto es básico.

(105) Se trata de las especialidades recogidas en el artículo 11 del Real Decreto-ley 36/2020, con alcance básico de acuerdo con la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley.

(106) Según se dispone en el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 36/2020.

(107) Y ello de acuerdo con el artículo 11.1 del Real Decreto-ley 36/2020. En este punto, dicho precepto prevé también que esta restricción pueda contenerse en la convocatoria en caso de que la misma incluya las bases reguladoras, lo que no ha de operar, pues finalmente se ha previsto que las bases reguladoras sean las que puedan incluir la convocatoria. Esta descoordinación entre el artículo 11.1 y el artículo 61.1 del Real Decreto-ley 36/2020 obedecería al contenido de un borrador previo al texto final, en el que efectivamente se preveía que la convocatoria pudiera integrar las bases reguladoras.

permitan lograr los mismos objetivos (108). A modo de contrapeso, para dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores, se exigirá la identificación de los requisitos, de índole cuantitativa y cualitativa, que sean necesarios para inscribirse en el Registro de PERTEs (109).

En cualquier caso, la exigencia de la inscripción en el Registro para alcanzar la condición de beneficiario se ve mitigada por una previsión flexibilizadora. Y es que, alternativamente a la inscripción, se permitirá que los interesados puedan acreditar ante el órgano concedente de la subvención el cumplimiento de los requisitos, cualitativos y cuantitativos, que se exigen para inscribirse en el Registro (110). Recuerda esta posibilidad a la recogida, en sede de contratación pública, para la clasificación empresarial, donde en ocasiones se permite acreditar la solvencia bien mediante la oportuna clasificación o bien a través de la aportación de las pruebas que aseguren el cumplimiento de los requisitos de solvencia exigidos (111).

Por otro lado, desde el punto de vista de la condición de beneficiario, destaca la posibilidad de que las agrupaciones de operadores sin personalidad jurídica puedan concurrir a subvenciones financiadas con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (112). Y ello, a fin de favorecer la ejecución de fondos europeos vinculados a grandes proyectos en lo que un solo beneficiario podría verse limitado para dar buen fin a todo caudal recibido.

Esta posibilidad deberá contenerse, sin que ello suponga ninguna novedad respecto del régimen general de participación de agrupaciones sin personali-

(108) Ex artículo 11.2 del Real Decreto-ley 36/2020. En este sentido, debe recordarse lo amplio del concepto de «razones imperiosas de interés general» que se ha identificado con ámbitos que van desde el orden, la seguridad y la salud públicas, hasta la protección de los consumidores y trabajadores, pasando por la salvaguarda del medio ambiente o el patrimonio histórico-artístico. Para aproximarse a este concepto puede ser de utilidad la consulta, en materia de servicios, del considerando nº 40 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En cualquier caso, resulta curioso que ciertos aspectos de la obtención de subvenciones públicas se reconduzcan a través de la utilización de conceptos vinculados al acceso a actividades de servicios, según recuerda con tino T. FONT I LLOVET (2021: 140).

(109) Previsión del artículo 11.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(110) Flexibilización del artículo 11.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(111) Recuérdese lo dispuesto, cuando la clasificación no es obligatoria, en el artículo 77 de la Ley 9/2017.

(112) En este sentido se pronuncia el artículo 67 del Real Decreto-ley 36/2020, precepto de carácter básico, según se deduce de la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley. La limitación a fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se contiene en el artículo 2.3 del Real Decreto-ley 36/2020, pudiendo ser de interés su extensión a otros programas europeos.

Se hace eco de esta posibilidad prevista en la legislación básica el artículo 74 de la Ley 9/2021 de Galicia, o el artículo 27 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura.

dad jurídica, en las bases reguladoras de la subvención (113). Sin embargo, la normativa sí recoge expresamente algunas precisiones que delimitan las reglas a las que se someterá la concesión de subvenciones a estos colectivos (114), aplicándose de forma supletoria lo dispuesto en la legislación de subvenciones (115).

Así, los distintos miembros de la agrupación habrán de suscribir, antes de formular la solicitud, un acuerdo interno que regule su funcionamiento, incluyendo cuestiones tales como los compromisos de ejecución y aportaciones presupuestarias asumidas por cada miembro, la designación de un representante único, la propiedad y protección de los resultados obtenidos, o la organización interna de la agrupación (116). Dicho acuerdo podrá quedar condicionado a que la agrupación sea efectivamente beneficiaria de la ayuda, a través de una resolución de concesión definitiva (117).

Los distintos miembros de estas agrupaciones sin personalidad jurídica tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención, con las consecuencias derivadas de adquirir tal condición, resultando responsables solidarios del conjunto de actividades subvencionadas, de las obligaciones de justificación, del deber de reintegro o de la responsabilidad por infracciones (118). Esta solidaridad se ve reforzada, además, por el hecho de que la agrupación no pueda disolverse hasta que no hayan transcurrido los plazos de prescripción de las eventuales obligaciones de reintegro, infracciones o sanciones que pudieran existir, o, de adoptar la subvención la forma de préstamo, hasta que dicho préstamo se haya amortizado por completo (119). De igual manera existen limitaciones a la salida o entrada de nuevos participantes en la agrupación, estando la misma condicionada a lo que se prevea en las bases reguladoras

(113) De acuerdo con el artículo 67.1 del Real Decreto-ley 36/2020 que, en este punto, no recoge ninguna singularidad respecto de lo dispuesto en el régimen general previsto en el artículo 11.3 de la Ley 38/2003.

(114) El régimen se aproxima, en gran medida, al recogido para las Uniones Temporales de Empresarios en el artículo 69 de la Ley 9/2017.

(115) Remisión al régimen general, recogido en la legislación de subvenciones, prevista en el artículo 67.7 del Real Decreto-ley 36/2020.

(116) Por imposición del artículo 67.2 del Real Decreto-ley 36/2020. Para las controversias que pudieran plantearse en la interpretación y ejecución de dicho acuerdo interno, sería recomendable prefijar un sistema de resolución de conflictos, como recuerda T. FONT I LLOVET (2021: 136).

(117) Sometimiento a esta condición suspensiva recogido en el artículo 67.3 del Real Decreto-ley 36/2020.

(118) Régimen de solidaridad contenido en el artículo 67.4 del Real Decreto-ley 36/2020. Para aproximarse a dicho régimen y a las limitaciones que el mismo plantea, se recomienda la consulta del análisis de T. FONT I LLOVET (2021: 134 y 135).

(119) De acuerdo con el artículo 67.5 del Real Decreto-ley 36/2020.

y a que la modificación no perjudique la ejecución de las actuaciones, se ajuste a las condiciones de participación y no atente contra el principio de igualdad de trato (120).

D) Habilitación de un procedimiento de «conurrencia no competitiva»

Otra de las novedades en materia subvencional es la regulación de una modalidad procedimental singular, bajo la denominación de procedimiento de «conurrencia no competitiva» (121). Así, en el caso de subvenciones financiables con fondos europeos, será posible la concesión sin proceder a una previa valoración y comparación de las solicitudes presentadas.

Esta posibilidad cabe únicamente cuando se financien actuaciones o situaciones particulares en las que no sea necesario proceder a la valoración y comparación con otras propuestas que pudieran existir. En estos casos, al no ser necesaria la comparación, se podrán dictar las oportunas resoluciones de concesión en aplicación de un estricto criterio cronológico, por orden de presentación de las solicitudes, y hasta que se agote el crédito presupuestario previsto en la convocatoria. Ello, claro, siempre que se haya procedido a la previa comprobación de que concurre la situación o la actuación a subvencionar y de que se cumplen el resto de requisitos exigidos por el ordenamiento.

La utilización de este procedimiento, cuyos específicos requisitos se fijarán para el caso concreto en las bases reguladoras que lo establezcan, será aplicable cuando quieran subvencionarse realidades de tipo binario, en las que existan situaciones o actividades de interés en las que única-

(120) Régimen contenido en el artículo 67.6 del Real Decreto-ley 36/2020.

(121) Especialidad contenida en el artículo 62.1 del Real Decreto 36/2020, de naturaleza básica, según se desprende de la Disposición final primera.2 de dicho Real Decreto-ley, y que afecta a subvenciones financiables con diversos programas de fondos europeos ex artículo 2.2 de la misma norma. Como mera observación, téngase en cuenta que en el texto del artículo 62.1 del Real Decreto 36/2020 parece figurar una errata, pues donde se habla de «*subvenciones relacionadas financiables con fondos europeos*» debería eliminarse la palabra relacionadas.

Haciéndose eco de lo dispuesto en la legislación estatal básica aparece una referencia a este procedimiento en el artículo 72 de la Ley 9/2021, de Galicia, en el artículo 25 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, en el artículo 24 del Decreto-ley 6/2021, de Valencia, en el artículo 13 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha, o en el artículo 44 del Decreto-ley 4/2021 correspondiente a Canarias. De igual manera, esta última norma, en su artículo 45 establece que, con carácter general, para la ejecución de medidas con cargo al Instrumento Europeo de Recuperación habrán de realizarse convocatorias abiertas, cuyo régimen se aproxima al recogido en el artículo 59 del Real Decreto 887/2006.

mente se valora el cumplimiento o no de ciertos requisitos, sin que resulte de utilidad establecer criterios de valoración que permitan discriminar entre solicitudes (122). Ante esta realidad, el criterio cronológico aparece como válido para seleccionar a los beneficiarios, sin que se haya considerado precedente fijar, como alternativa, el prorrateo de fondos entre las diferentes solicitudes presentadas (123).

En todo caso, el procedimiento de «conurrencia no competitiva» no es del todo novedoso pues el mismo ha sido ya analizado por la doctrina (124) y, de hecho, existen figuras procedimentales similares en la legislación de ciertas Comunidades Autónomas (125). No obstante, y pese a su generalización, han de recordarse los eventuales reparos que podrían existir a este desarrollo autonómico, pues bajo esta «conurrencia no competitiva» se produciría la adjudicación directa, sin comparación de solicitudes, que solamente habría de proceder en los casos expresamente previstos en la legislación estatal básica (126).

(122) Para el caso de la Administración General del Estado se dispone que las bases reguladoras correspondientes a este tipo de subvenciones habrán de aprobarse por orden ministerial, ex artículo 62.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(123) El prorrateo de los fondos disponibles entre las solicitudes, que puede resultar una solución plausible en virtud del artículo 22.1 de la Ley 38/2003, quizás no permitiría que los proyectos subvencionados fueran viables, en caso de que las cantidades asignadas a cada beneficiario quedaran muy por debajo de los importes inicialmente solicitados. La reformulación de las solicitudes, como alternativa en estas situaciones, recogida en el artículo 27 de la Ley 38/2003, requiere de trámites específicos que podrían retrasar el procedimiento de concesión, algo que parece quedar fuera del espíritu agilizador de la legislación aprobada.

(124) Un completo, y crítico, resumen de dichas posiciones doctrinales se contiene en A. M. BUENO ARMUJO (2017: 309 a 311), pudiendo atenderse igualmente al estudio de las distintas normas existentes recogido en O. RODRÍGUEZ DÍAZ (2010: 118 a 122).

(125) Así, por ejemplo, el «procedimiento simplificado de concurrencia competitiva» de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón; el «procedimiento simplificado de concurrencia» del 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; las subvenciones concedidas en «régimen de concurrencia no competitiva» del artículo 2.2 del 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; el «procedimiento simplificado de concurrencia competitiva» del artículo 4.3 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, o el «régimen de concesión directa mediante convocatoria abierta» del artículo 22.2 de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entre otros.

(126) Se muestra especialmente crítico con esta posibilidad, recordando la necesidad de estar a lo recogido en la legislación estatal básica, que únicamente prevé la utilización de procedimientos de concurrencia competitiva o de adjudicación directa, A. M. BUENO ARMUJO (2017: 309 a 311).

E) Simplificación en la justificación de las subvenciones

Las reformas del régimen de las subvenciones financiadas con fondos europeos han alcanzado también a cuestiones relacionadas con la justificación de las mismas, a través de la introducción de distintas modulaciones que pretenden aligerar las obligaciones impuestas a los beneficiarios (127).

De este modo, en primer lugar, se aboga por una elevación del umbral económico —de 60.000 a 100.000 euros— para permitir la presentación por parte de los beneficiarios de una cuenta justificativa simplificada, que sustituye a la más exigente cuenta justificativa «ordinaria» (128). Igualmente, en lo que respecta al contenido de las cuentas justificativas que hayan de presentarse, se prevé que las bases reguladoras puedan recoger la exención de la obligación de presentar las facturas de un importe inferior a 3.000 euros (129).

Por otra parte, a la hora de acreditar que el solicitante está al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, se permite la presentación de una declaración responsable al efecto, para casos en los que la cuantía a otorgar a dicho solicitante no exceda de 10.000 euros (130). De este modo se amplía el límite generalmente aplicable, de 3.000 euros, que faculta para sustituir la certificación del órgano correspondiente por

(127) Así, el artículo 63 del Real Decreto-ley 36/2020, al que la Disposición final decimosegunda atribuye rango reglamentario, introduce diversas medidas de simplificación en la justificación de subvenciones financiadas con distintos programas de fondos europeos referidos en el artículo 2.2 de dicho Real Decreto-ley 36/2020. Este precepto no tiene alcance básico, según se dispone en la Disposición final primera.2.r) de la aludida norma.

El carácter no básico de esta disposición se conjuga con la aprobación de distintas normas autonómicas con sentido similar, como las contenidas en los artículos 36.2, 36.3 y 37 del Decreto-ley 3/2021, correspondiente a Andalucía, en los artículos 11.b) a 11.e) del Decreto-ley 5/2011 correspondiente a Cataluña, en el artículo 73 de la Ley 9/2021 de Galicia, en el artículo 47 del Decreto-ley 4/2021, correspondiente a Canarias, en el artículo 24.3 y 28 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, en el artículo 8 del Decreto-ley Foral 4/2021, de Navarra, en los artículos 15.3 y 17 del Decreto-ley 3/2021, de Baleares, o en el artículo 15 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, a modo de mero matiz, resulta censurable que en dicho artículo 63 del Real Decreto-ley 36/2020 se hable de la justificación de «subvenciones relacionadas con el uso de fondos europeos» y no de aquellas «subvenciones financiadas con fondos europeos», pues ello puede inducir a error y a una extensión indebida de las singularidades introducidas. A este respecto se ha pronunciado el CONSEJO DE ESTADO (2020: 79).

(128) Y ello de acuerdo con el artículo 63.a) del Real Decreto-ley 36/2020 que amplía el umbral económico contenido en el artículo 75 del Real Decreto 887/2006.

(129) De acuerdo con el artículo 63.b) del Real Decreto-ley 36/2020, que exige de presentar las facturas generalmente exigibles en virtud del artículo 72.2.b) del Real Decreto 887/2006.

(130) Según se dispone en el artículo 63.c) del Real Decreto-ley 36/2020.

una declaración jurada del particular (131). En todo caso, sobre esta cuestión, recuérdese también la posibilidad de recabar el consentimiento del potencial beneficiario para que sea el propio órgano concedente quien obtenga las correspondientes certificaciones fiscales o de la Seguridad Social (132).

Por último, en los casos en los que las solicitudes hayan de acompañarse de memorias económicas, donde figurarán las distintas partidas y conceptos a los que imputar las subvenciones, se permite una compensación entre los conceptos. Así, las cantidades consignadas inicialmente para un concreto concepto podrán destinarse a otras de las partidas presupuestadas, siempre y cuando ello se oriente a lograr el correcto fin de la subvención (133).

F) Un código de referencia único para el seguimiento de las subvenciones

Se han introducido algunas medidas orientadas a asegurar el correcto seguimiento de las subvenciones financiadas con cargo al Instrumento Europeo de Recuperación, que resultan aplicables a todas las entidades que integran el sector público (134). Dichas medidas se relacionan con la asignación de códigos únicos a las iniciativas subvencionables, de modo que se permita un rastreo y trazabilidad más sencillos.

En este punto, se exige que las entidades del sector público modifiquen sus sistemas de información contable a fin de que, a partir de 2021, cualquier operación de gasto vinculada al Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación incluya el código de referencia único que se haya asignado al proyecto o iniciativa financiados (135). De igual manera, en dichas operaciones de gasto, de estar ya disponible, se incluirá el código de convocatoria de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) (136).

Estas mismas obligaciones de identificación deberán respetarse, figurando el código de referencia único asignado al proyecto y el código de convoca-

(131) Regulación general contenida en los artículos 22 y 24.4 del Real Decreto 887/2006.

(132) Ex artículo 22.4 del Real Decreto 887/2006.

(133) En virtud del artículo 63.d) del Real Decreto-ley 36/2020.

(134) Se trata de las obligaciones de seguimiento contenidas en el artículo 46 del Real Decreto-ley 36/2020, precepto de naturaleza básica de acuerdo con la Disposición final primera.2.i) de dicho Real Decreto-ley 36/2020. Dichas obligaciones se refieren a subvenciones financiadas con fondos europeos provenientes únicamente del Instrumento Europeo de Recuperación, ex artículo 2.4 de la aludida norma.

En similar sentido, por ejemplo, los artículos 4 y 10 del Decreto-Ley 5/2021, correspondiente a Cataluña, el artículo 21 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, o el artículo 33 de la Ley 4/2021, de Castilla-La Mancha.

(135) Ex artículo 46.1 del Real Decreto-ley 36/2020.

(136) En virtud del artículo 46.1, párrafo segundo, del Real Decreto-ley 36/2020.

toria de la BDNS, en los informes que periódicamente deberán remitirse por los distintos entes del sector público, con la finalidad de rendir cuentas sobre el seguimiento de la ejecución de gastos imputados al Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación (137). La concreción de las condiciones en las que tendrá lugar este seguimiento periódico corresponderá al Ministro de Hacienda, quien habrá de aprobar una disposición al efecto (138).

Igualmente, han de realizarse las modificaciones tecnológicas necesarias para que, a partir de 2021, la BDNS incorpore en las convocatorias el correspondiente código de referencia único asignado a los proyectos o iniciativas financiados por el Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación (139). En materia de modificaciones tecnológicas, de igual modo, han de establecerse servicios en línea que, a efectos contables, permitan la validación del código de convocatoria de la BDNS y del código de referencia único del proyecto o iniciativa financiable con fondos europeos (140).

G) Adjudicación directa de subvenciones en materia de Investigación e Innovación

De igual modo, se han introducido algunas modificaciones en relación con ciertas subvenciones que, en materia de investigación e innovación, parten de la utilización de fondos provenientes de estructuras internacionales. En este sentido, se permite la adjudicación directa de subvenciones por agentes públicos de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (141).

(137) Obligaciones de remisión periódica de información contenidas en el artículo 46.2 del Real Decreto-ley 36/2020.

(138) La competencia del Ministro de Hacienda, y los órganos encargados de formular la propuesta, se contienen en el artículo 46.6 del Real Decreto-ley 36/2020.

(139) A ello se dirigen los artículos 46.3 y 46.4 del Real Decreto-ley 36/2020.

(140) Esta habilitación de herramientas en línea se encomienda a la Intervención General de la Administración del Estado, a la Dirección General de Patrimonio del Estado y a la Dirección General de Fondos Europeos, de acuerdo con el artículo 46.5 del Real Decreto-ley 36/2020.

(141) Y ello en virtud de la Disposición adicional undécima.3 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, modificada tanto por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, como, posteriormente, por la Disposición final novena.Dos del Real Decreto-ley 36/2020.

Esta Disposición adicional undécima de la Ley 14/2011 tiene, además, alcance básico, resultando aplicable a todo agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. De hecho, la modificación de esta norma operada por el Real Decreto-ley 36/2020 se aprueba para subrayar dicho carácter básico, eliminando la referencia existente a los agentes públicos «estatales» de dicho Sistema. Y ello, de acuerdo lo recogido en el apartado XVI del Preámbulo de dicho Real Decreto-ley 36/2020.

Esta posibilidad de adjudicación directa se prevé, exclusivamente, para aquellas subvenciones destinadas a realizar proyectos de investigación científica, técnica o de innovación que deriven de unas concretas convocatorias competitivas en las que están presentes componentes internacionales. Así, esta adjudicación directa será posible para proyectos derivados de convocatorias públicas que sean efectuadas por parte de estructuras creadas por varios Estados miembros en ejecución del programa marco plurianual de la Unión Europea, o en caso de que las mismas se lleven a cabo en el marco de asociaciones creadas bajo el paraguas del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea (142). Igualmente, esta adjudicación directa cabrá para subvenciones que sean consecuencia de convocatorias públicas de investigación e innovación que se valoren mediante estándares internacionales de evaluación por pares y se gestionen por estructuras creadas al amparo de tratados o acuerdos internacionales suscritos por España o por algunos de los agentes públicos de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (143).

En tales situaciones será posible la adjudicación directa de las subvenciones por parte de la persona titular de la dirección del agente público de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación concurrido, por entender que su otorgamiento viene impuesto a la Administración por una norma con rango legal (144).

Por lo que se refiere a su finalidad, este supuesto singular de adjudicación directa se orienta a suprimir una carga administrativa injustificada, que no aportaba especial valor para los beneficiarios ni para la Administración. Se trata de la eliminación de la segunda convocatoria de subvenciones, de carácter interno, que había de realizarse por los sujetos otorgantes nacionales del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, para aquellos proyectos de investigación e innovación que ya habían sido evaluados y seleccionados desde instancias internacionales (145).

(142) Posibilidad contemplada en la Disposición adicional undécima.3.a) de la Ley 14/2011, para estructuras creadas al amparo de los artículos 182 y 185 a 187 del TFUE.

(143) De acuerdo con lo recogido en la Disposición adicional undécima.3.b) de la Ley 14/2011.

(144) Se estará a lo previsto, para la adjudicación directa de subvenciones, en los artículos 22.2.b) y 28.1 de la Ley 38/2003, según se dispone expresamente en la Disposición adicional undécima.3.a) de la Ley 14/2011.

(145) Justificación, esta, contenida el apartado VII de la Exposición de Motivos del Real Decreto ley 23/2020.

5. Modificaciones del régimen de las subvenciones no vinculadas a la gestión de fondos europeos

Sin perjuicio de las aludidas modificaciones del régimen de subvenciones financiadas con fondos europeos, se han introducido también ciertas reformas en la normativa subvencional que se desvinculan del manejo de caudales de la Unión. A este respecto, la legislación estatal y autonómica sobre subvenciones ha experimentado ciertos cambios estructurales, exista o no financiación europea.

Dichas reformas se orientan a impulsar finalidades similares a las pretendidas por el Real Decreto-ley 36/2020, relacionadas con la simplificación y la eliminación de rigideces que pudiesen entorpecer en demasía la tramitación de las subvenciones (146). Esta conexión de metas, así como el hecho de que estas disposiciones pueden aplicarse también a las subvenciones financiadas con fondos europeos, justifican que se realice a continuación una muy breve referencia a las principales variaciones introducidas.

En primer lugar, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 ha modificado ciertos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ley marco en la materia (147). En este sentido se realiza una precisión interpretativa de modo que, para el caso de convocatorias que fijen una cuantía adicional junto con la cuantía total máxima de los créditos disponibles, las eventuales autorizaciones a recabar habrán de tener en consideración tanto el importe de la cuantía máxima como el de la cantidad adicionalmente prevista (148). Si dicha cuantía adicional no se hubiera integrado en la autorización emitida, será necesario que se recabe una nueva autorización a tal fin.

De igual manera, se modifica el régimen de los efectos de los informes de control financiero emitidos por la Intervención General de la Administración General del Estado en relación con los procedimientos de reintegro (149). A

(146) En este sentido, por ejemplo, la finalidad simplificadora se explicita en los propios títulos, y en los preámbulos, de las normas autonómicas que introducen las modificaciones referidas, como la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, de Aragón, la Ley 9/2021 de Galicia, o el Decreto-ley 6/2021, de Valencia.

(147) Ello a través de la Disposición final décima sexta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

(148) Así, se ha modificado el apartado segundo del artículo 10 de la Ley 38/2003, debiendo considerarse ambas cantidades, máxima y adicional, a los efectos de solicitar la oportuna autorización del Consejo de Ministros para subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros. Por lo que se refiere a la posibilidad de recoger en la convocatoria ambos tipos de cantidades, ha de estarse a los artículos 23.2.b) de la Ley 38/2003 y 58.2 del Real Decreto 887/2006.

(149) De acuerdo con la nueva redacción del artículo 51.2 de la Ley 38/2003.

este respecto, se altera el plazo en el que tiene que emitirse el eventual informe de discrepancia del órgano gestor frente a informes de la Intervención que avalen la procedencia de reintegros e, igualmente, se elimina el procedimiento específico de resolución de las discrepancias, por lo que parece que habrá de estarse a las disposiciones generales que disciplinan el control financiero.

A su vez, en caso de beneficiarios de subvenciones que se integren en órganos de gobierno de Centros Tecnológicos que cumplan ciertos requisitos (150), y que se encuentren inscritos en los correspondientes registros estatales o autonómicos, se produce una exclusión de ciertas disposiciones relacionadas con la subcontratación de actividades subvencionadas (151). Y ello, con vistas a flexibilizar los encargos a terceros que estos beneficiarios, a los que se presumen relevantes conocimientos científicos, puedan realizar en ejecución de subvenciones recibidas. Eso sí, será totalmente necesario que se vinculen las exenciones recogidas a subvenciones obtenidas en relación con la actividad tecnológica, y no para cualquier subvención que estos pudieran obtener en su ámbito privado. Sea como fuere, en particular, se elimina la necesidad de obtener previo acuerdo del concedente para subcontratar ciertas actividades subvencionadas, aunque sí pervive la necesidad de celebrar el contrato por escrito (152). De igual manera, no se aplicará la imposibilidad de subcontratar actividades subvencionadas con personas o entidades vinculadas con el beneficiario, quizás para permitir esta subcontratación a favor del Centro Tecnológico o miembros del grupo de investigación del beneficiario (153). Por último, se prescinde de las obligaciones de solicitar tres ofertas a distintos proveedores y de justificar la elección realizada, cuando el gasto subvencionable supere los límites asignados a los contratos menores (154).

Además de estas modificaciones, integradas en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, se han alterado algunas disposiciones autonómicas en la materia. Así, por ejemplo, y con alcance general, con independencia de la implicación de fondos europeos, se simplifica el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras, se establecen modelos tipo para bases y convocatorias, se habilitan registros de beneficiarios de subvenciones, se permite la tramitación urgente de subvenciones o se establece el deber de requerir, con

(150) En conexión con la nueva Disposición adicional vigésima séptima de la Ley 38/2003.

(151) La determinación de los requisitos que han de cumplir los Centros Tecnológicos para beneficiarse de las exenciones habrán de aprobarse por orden ministerial, en virtud de la nueva Disposición transitoria cuarta incluida en la Ley 38/2003.

(152) En virtud de lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 29.3.b) de la Ley 38/2003.

(153) Ex artículo 29.7.d) de la Ley 38/2003.

(154) Por previsión expresa del artículo 31.3 de la Ley 38/2003.

carácter general, una declaración responsable a los solicitantes que sustituya la acreditación previa de requisitos (155).

IV. CONCLUSIONES

Tradicionalmente, en nuestro país, ha existido una dificultad para absorber la totalidad de los fondos provenientes de ciertos programas europeos. Esta circunstancia, ya de por sí preocupante, se ha revelado en la actualidad como especialmente problemática, habida cuenta de la próxima recepción de enormes cuantías con origen en el Instrumento Europeo de Recuperación y en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

España no puede permitirse continuar en bajos niveles de ejecución de gastos financiados con fondos de la Unión Europea, pues los elevadísimos niveles de endeudamiento y déficit públicos, junto con una economía maltrecha y extraordinariamente afectada por la pandemia del Covid-19, exigen aprovechar cada euro de asistencia externa. Máxime cuando, antes o después, serán los propios contribuyentes españoles quienes, a través de transferencias o nuevos tributos, deban financiar el programa de incentivos habilitado por las instituciones de la Unión.

Partiendo de esta realidad, en aras de facilitar la ejecución de los fondos europeos, el legislador ha optado por introducir ciertas modificaciones regulatorias que afectan a diversas materias como la gobernanza, la contratación pública, la digitalización de la actuación administrativa, la gestión presupuestaria o las subvenciones. Por lo que se refiere a este último punto, se ha adaptado parcialmente el marco de las subvenciones financiables con fondos de la Unión, pues se entiende que la actividad subvencional va a ser fundamental para la eficaz ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación. La relevancia de la actividad de fomento se ampararía tanto en el largo recorrido de esta herramienta, como en la incapacidad de las Administraciones Públicas de ejecutar por sí mismas todas las actuaciones necesarias, requiriéndose la colaboración del sector privado.

En lo que respecta a las concretas reformas implementadas, se han aprobado tanto disposiciones del legislador estatal como de distintos legisladores autonómicos, amparadas en el complejo marco competencial existente en materia de subvenciones. Así, se han introducido medidas de corte general, pero que tienen especial impacto en el ámbito subvencional, reformas de naturaleza pre-

(155) A este respecto, se refieren, por ejemplo, los interesantes cambios introducidos para Aragón a través de la Disposición final segunda de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, que modifica diversos preceptos de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

supuestaria, que afectan también a la actividad de fomento, y modificaciones que específicamente aluden a los procedimientos de subvenciones, abogándose por la supresión de trámites y autorizaciones, la posibilidad de unificar bases y convocatoria, la tramitación de procedimientos de «concurrentia no competitiva» o la simplificación de la justificación y el seguimiento de las ayudas. En cualquier caso, todas estas modificaciones comparten idéntica finalidad, pues se orientan a una flexibilización del marco de tramitación, concesión y justificación de las subvenciones.

Dichas medidas, que pretenden facilitar la ejecución de fondos europeos, pero manteniendo el inestable equilibrio entre flexibilidad y control efectivo, no habrían de tener naturaleza meramente coyuntural, vinculándose al Instrumento Europeo de Recuperación. Y es que, si los problemas detectados para la gestión de subvenciones financiadas con fondos europeos son de índole estructural, parece que las soluciones a dichos problemas habrían de ser también estructurales, y alcanzar a todo programa europeo donde se localicen contingencias. En esta línea, se observa como los distintos legisladores han sido sensibles a las necesidades de carácter sistémico, ya que las diferentes normas aprobadas contienen ámbitos de aplicación objetiva diversos. De este modo, un buen número de disposiciones referidas a las subvenciones se aplican a actuaciones financiadas por el Instrumento Europeo de Recuperación, pero también de otros programas europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) o el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

Por otra parte, la ejecución de estos fondos europeos podría servir como banco de pruebas («sandbox») para testar la idoneidad de algunas medidas. Si las reformas implementadas en el área subvencional demostrasen su éxito, sin poner en excesivo riesgo otros bienes jurídicos objeto de singular tutela, cabría su eventual traslación al régimen general de las subvenciones y otras ayudas públicas.

En cualquier caso, la agilización en la tramitación de subvenciones, pese a resultar oportuna ante los problemas detectados, habría de acompañarse de la implementación de técnicas orientadas a garantizar el buen fin y la máxima eficacia de las ayudas, como podrían ser la planificación estratégica de las mismas, la gestión por objetivos o la realización de análisis posteriores acerca de las desviaciones que pudieran producirse en el logro de las metas fijadas. Y es que las reformas introducidas en el régimen jurídico de las subvenciones estarían incompletas si no se combinan con un cambio efectivo en la cultura de gestión de los caudales públicos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto (2020): «Con los expedientes al cuello: El impacto de la STS de 14 de septiembre de 2020 en la derivación de expedientes administrativos a medios propios personificados», Blog *Observatorio de Contratación Pública*, entrada blog 21/10/2020.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz (2013): «Comunidades autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, 47, pp. 40-60.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2019): *Evaluación de la estrategia y procedimiento de las subvenciones*, Madrid, AlReF, 114 pp.
- AYMERICH CANO, Carlos (2013): «Subvenciones y estado autonómico: crítica de la última jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, pp. 221-258.
- BUENO ARMIJO, Antonio María (2015): «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de subvenciones y la irrupción de las “actividades jurídicas típicas de la Administración” y “los procedimientos administrativos comunes singulares” en la doctrina constitucional», en Manuel REBOLLO PUIG (coord.), Mariano LÓPEZ BENÍTEZ (coord.), Eloísa CARBONELL PORRAS (coord.) y Luis COSCULLUELA MONTANER (hom.), *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid, Iustel, pp. 56-84.
- (2017): «La concesión directa de subvenciones», *Revista de Administración Pública*, 204, pp. 269-312.
- CARRIÓN ÁLVAREZ, Miguel (2020): «What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan», *Funcas Europe*, entrada blog 11/2020.
- CASTELLANOS GARIJO, Matilde (2021): «Medidas de agilización de las subvenciones financiadas con fondos europeos», en Concepción CAMPOS ACUÑA (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, Madrid, Wolters Kluwer, pp. 407-442.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, Bruselas, Comisión Europea, 12 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2020): *Informe sobre las ayudas públicas en España 2020*, Madrid, CNMC, 66 pp.
- CONSEJO DE ESTADO (2020): *Dictamen 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (nº 783/2020), Madrid, Consejo de Estado, 97 pp.

- CORDERO VALDAVIDA, Magdalena (2020): «Control por diseño en la gestión de los fondos europeos», *Presupuesto y gasto público*, 100, pp. 137-158.
- DARVAS, Zsolt (2020): «Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?», *Brugel.org*, entrada blog 24/09/2020.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1983): *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 848 pp.
- (1993): «La subvención y el reparto de competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, pp. 225-239.
 - (2010): «Derecho de la Unión Europea y derecho nacional: problemas de articulación jurídica desde la consideración del principio de primacía del derecho comunitario y posibles soluciones», *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, 50, pp. 11-24.
- FONT I LLOVET, Tomàs (2021): «Nuevo régimen de subvenciones en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la modernización de la Administración pública y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Cuadernos de Derecho Local*, 55, pp. 115-142.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (Dir.) (2017): *La ejecución de los fondos europeos en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 219 pp.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (coord.), PALOMAR OLMEDA, Alberto (coord.) y ARTEAGABEITIA GÓMEZ, Idoia María (coord.) (2018): *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor, Aranzadi, 1179 pp.
- GIMENO FELIÚ, José María (2017): «Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, pp. 181-221.
- HIDALGO PÉREZ, Manuel (2020): «Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos», *EsadeEcPol Policy Brief*, 3, pp. 1-17.
- JORDANA DE POZAS, Luis (1949): «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, 48, pp. 41-54.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2004): «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», *Revista de Administración Pública*, 165, pp. 29-52.
- (coord.) (2005): *Comentarios a la ley general de subvenciones: (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 251 pp.
- NAVARRO MOLINES, Gabriel (2021): *Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación: especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia*, Madrid, Wolters Kluwer, 496 pp.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2006): *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos: el régimen comunitario europeo de las subvenciones otorgadas por las Administraciones españolas*, Barcelona, Bosch, 264 pp.

- (2018): «El derecho de las subvenciones y ayudas públicas en la Unión Europea. Principios inspiradores. El control y el régimen de responsabilidad derivado de la gestión de los fondos europeos», en Mario GARCÉS SANAGUSTÍN (coord.), Alberto PALOMAR OLMEDA (coord.) e Idoya María ARTEAGABEITIA GÓMEZ (coord.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 189-238.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2018): «Distribución constitucional de competencias en la materia. El concepto de poder de gasto subvencional en la doctrina del Tribunal Constitucional», en Mario GARCÉS SANAGUSTÍN (coord.), Alberto PALOMAR OLMEDA (coord.) e Idoya María ARTEAGABEITIA GÓMEZ (coord.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 111-188.
- PASCUAL GARCÍA, José (2016): *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Madrid, BOE, 737 pp.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto (2010): «El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Subvenciones Públicas», *Revista española de la función consultiva*, 13, pp. 83-104.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Óscar (2010): «Los procedimientos de concesión de subvenciones públicas. Especial atención a la concurrencia no competitiva y la concesión directa», *CEFLegal: Revista práctica de derecho*, 118, pp. 91-124.
- SALVADOR ARNENDÁRIZ, María Amparo (2021): «El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, pp. 52-87.
- SANMARTÍN MORA, María Asunción (2012): «La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea», en Miguel Ángel BERNAL BLAY (coord.) y José María GIMENO FELIÚ, *Observatorio de contratos públicos 2011*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 407-429.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2014): *Informe de fiscalización de los Planes Estratégicos de Subvenciones elaborados por los Ministerios del área político-administrativa del Estado* (nº 1.052), Madrid, Tribunal de Cuentas, 84 pp.