

# DERECHO DE SUBVENCIONES EN Y A PARTIR DE LA PANDEMIA

Begoña SESMA SÁNCHEZ\*

## Resumen

*La actividad subvencional desplegada por las Administraciones públicas desde la declaración del (primer) estado de alarma el 14 de marzo de 2020 ha sido desigual. Mientras que en la Administración estatal se han utilizado otras vías de estímulo y protección para las personas y empresas afectadas por la pandemia (avales públicos, moratorias, expedientes de regulación de empleo, medidas fiscales), tanto las CCAA como las EELL han hecho un uso notable de las subvenciones públicas (especialmente en el ámbito social o asistencial vinculadas al ejercicio de actividades económicas) a través de concesiones directas, aligerando la tramitación formal y material de los expedientes y ampliando los plazos de ejecución y justificación de la actividad subvencionada. Salvo recomendaciones informales de la IGAE con relación a la BDNS no ha habido una modificación sustancial del régimen jurídico de las subvenciones. En cambio, a la vista de las singularidades contenidas en el RDL 36/2020, de 30 de diciembre, para articular las subvenciones que se deriven de los fondos NGEU, se advierte un régimen excesivamente centralizado que provocará tensiones competenciales y previsiblemente arrojará problemas de gestión y riesgos derivados de la escasez de controles para asegurar la objetividad, concurrencia, igualdad, eficiencia, transparencia y cumplimiento de los fines de estas singulares ayudas financiadas con fondos europeos en la época de la pospandemia.*

## Palabras clave

*Subvenciones, ayudas, COVID.*

## Abstract

*The subsidy activity deployed by public administrations since the declaration of the (first) state of alarm on 14 March 2020 has been uneven. While the State Administration has used other means of stimulus and protection for individuals and firms affected by the pan-*

---

\* Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Oviedo.

*demic (public guarantees, moratoriums, redundancy plans, tax measures), both the regional and local governments have made notable use of public subsidies (especially in the social or welfare sphere and in the exercise of economic activities) through direct concessions, easing the formal and material processing of applications and extending the deadlines for the execution and justification of the subsidised activity. Apart from informal recommendations by the IGAE in relation to the BDNS, there has been no substantial modification of the legal regime for subsidies. On the other hand, in view of the singularities included in RDL 36/2020, of 30 December to articulate the subsidies NGEU funds, an excessively centralised system is observed, which will cause competence problems and will foreseeably lead to management problems and risks derived from the scarcity of controls to ensure objectivity, concurrence, equality, efficiency, transparency and compliance with the purposes of these singular subsidies financed with European funds in the post-pandemic era.*

### Keywords

*Subsidies, grants, COVID.*

SUMARIO: I. Introducción. II. La heterogeneidad de medidas adoptadas para paliar los efectos derivados de la pandemia: más ayudas «por» que subvenciones «para». III. Características de la potestad subvencional desarrollada por cada nivel administrativo. IV. Incidencia del COVID-19 en el ámbito del procedimiento subvencional. V. Singularidades de las subvenciones vinculadas a los fondos *Next Generation EU*. VI. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

**L**AS crisis económicas, y la sanitaria actual que vivimos con motivo del COVID-19 está teniendo un impacto brutal en la vulnerabilidad social de muchas personas y familias y en la actividad económica de muchos sectores, tradicionalmente se han combatido con subvenciones y ayudas. No solo con este tipo de medidas, desde luego, pero sí es notorio el incremento de gasto público social articulado mediante la concesión de entregas dinerarias gratuitas sin contraprestación «sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido», que es uno de los requisitos esenciales de la definición de «subvención pública» contenida en el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en adelante, LGS).

Pues bien, la potestad subvencional desplegada por las diferentes Administraciones públicas desde la declaración del (primer) estado de alarma el 14 de marzo

de 2020 mediante el RD 463/2020, de 14 de marzo, analizada desde una perspectiva jurídico financiera, presenta algunas singularidades que afectan tanto a su vertiente territorial (diferentes tiempos y ámbitos subvencionados en función de la administración estatal, autonómico o local subvencionadora), material (tipología de actividades, beneficiarios y sectores subvencionados), financiera (mecanismos presupuestarios habilitados para financiar las diferentes líneas de subvenciones) y procedimental (variaciones en alguna de las fases del procedimiento subvencional de establecimiento, convocatoria, concesión, justificación, control y reintegro). Ahora bien, conviene anticipar que, a diferencia de otros ámbitos (contratación pública) el régimen jurídico de las subvenciones ha permanecido sustancialmente invariable: no ha habido concesiones de emergencia, ni pagos anticipados sin garantías, ni una aligeración notable de trámites. Sí se aprecian, en cambio, diferencias entre las subvenciones articuladas durante los dos periodos de estado de alarma (14 de marzo a 21 de junio de 2020 y 25 de octubre de 2020 a 9 de mayo de 2021, computadas las distintas prórrogas) y las previstas con cargo a los denominados fondos *Next Generation EU*, esto es entre el derecho de subvenciones durante la pandemia y con posterioridad a ella.

## II. LA HETEROGENEIDAD DE MEDIDAS ADOPTADAS PARA PALIAR LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA PANDEMIA: MÁS AYUDAS «POR» QUE SUBVENCIONES «PARA»

Con el fin de proteger el tejido productivo y evitar un impacto estructural sobre la economía en nuestro país se han desplegado diferentes paquetes de medidas para apoyar los sectores productivos más afectados por las restricciones a la libre circulación, asociadas al cierre temporal de negocios, a las limitaciones de apertura, aforo y horarios de negocios o la suspensión de actos públicos de múltiples empresas no financieras y autónomos. Así, se les ha facilitado liquidez mediante créditos con aval público –ayudas que no constituyen subvenciones públicas según lo establecido en el artículo 2.4.h) LGS–, aplazamientos y moratorias (muy limitadas) en el pago de ciertas deudas tributarias y en el pago de cotizaciones, facilidades para la devolución de préstamos, ayudas directas para el pago de salarios (Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, ERTes) y cotizaciones sociales, prestaciones extraordinarias para autónomos, ajustes fiscales (renuncias al método de estimación objetiva, cómputo de pérdidas fiscales) o flexibilizaciones en el cómputo de ciertos gastos (alquileres).

En particular, los mecanismos empleados para paliar las pérdidas empresariales han sido muy dispares. Además de facilitar la liquidez mediante la habilitación de avales vinculados a préstamos públicos (aunque finalmente puedan ser entidades financieras privadas quienes recuperen el dinero público prestado), se han articulado compensaciones para reequilibrar la situación económico financiera de ciertos concesionarios, bien como mecanismo general (art. 34 RDL 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19), bien con una regulación específica como ha sido el caso de los servicios de transporte de personas por carretera (RDL 26/2020, de 7 de

julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda).

En otros casos, en cambio, se han utilizado mecanismos más «sofisticados», con *casi* de nacionalización de empresas, como la creación mediante el Real Decreto Ley 25/2020, de 3 de julio, del *Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas*, dotado con 10.000 millones de euros y gestionado a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) para articular la participación con capital público en empresas estratégicas para el tejido productivo español y regional «que sean fundamentalmente viables pero que afronten problemas extraordinarios de solvencia como consecuencia de la COVID-19 y no tenga acceso a otras fuentes de financiación» –algunos de los ejemplos conocidos hasta la fecha permitan albergar dudas del cumplimiento de estos requisitos. Desde luego, la atribución de carácter reservado a los datos, documentos e informaciones de estas participaciones estratégicas (art. 2.17) está muy lejos de los estándares de transparencia y objetividad que deben guiar toda disposición de fondos públicos. Con posterioridad, a través del RDL 5/2021, de 12 de marzo, para apoyar a aquellas empresas viables con problemas de solvencia derivados de la COVID-19 que no pueden acceder a aquel Fondo gestionado por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), se ha creado un nuevo *Fondo de recapitalización de empresas afectadas por COVID*, dotado con 1.000 millones de euros, gestionado por COFIDES y adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Comercio, todavía pendiente de la regulación de detalle.

En otras ocasiones (pymes y autónomos) se ha acudido a la concesión directa o en régimen de concurrencia no competitiva de subvenciones y ayudas con la particularidad, en estos supuestos, de utilizarse financiación estatal, autonómica y local, si bien, en líneas generales, cabe señalar que la iniciativa subvencional –que no se olvide que es un gasto público directo– ha estado en manos, principalmente, de CCAA y de EELL. A ellas me referiré posteriormente.

Por otra parte, también se han diseñado instrumentos de claro perfil social y asistencial como el Ingreso Mínimo Vital (IMV) configurado técnicamente como una «prestación no contributiva de la Seguridad Social», a través del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, al objeto de garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica y con el objetivo de garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias (art. 1). La compleja tramitación y gestión de esta prestación –que no subvención–, máxime teniendo en cuenta el perfil de sus beneficiarios, solapada con figuras similares autonómicas, arroja hasta la fecha un balance poco satisfactorio.

En definitiva, en el contexto de esta heterogénea variedad de medidas se han articulado verdaderas subvenciones públicas aunque, en muchos casos, dado el perfil social o asistencial de las mismas, se han concebido no tanto para fomentar la realización de una determinada actividad o proyecto, como para «compensar» o «paliar» una situación de vulnerabilidad económica. De ahí que en muchos casos se haya optado por la denominación de «ayuda» en vez de la de «subvención». Como ya he señalado en otras ocasiones, es de lamentar que la LGS no hubiera acogido la regulación también de otras «ayudas» que, por su carácter social o asistencial o su estructura (préstamos bonificados, participaciones en empresas estratégicas, avales...) están huérfanas de una debida regulación y quedan al margen de

unos principios comunes (igualdad, concurrencia, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia) que deberían exigirse en todas ellas. Por otra parte, procede señalar que la excepcionalidad y temporalidad de las subvenciones y ayudas vinculadas al COVID se aprecia igualmente en la flexibilización del «Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote del COVID-19» adoptado por la Comisión Europea el 19 de marzo de 2020 y en la flexibilización excepcional para el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en respuesta al brote de COVID-19 (Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020).

Aplicada esta consideración a la situación que analizamos, parece evidente que no tiene la misma intensidad ni merece la misma regulación la ayuda concedida a familias vulnerables afectadas por el COVID-19 (para el pago de alquiler, como compensatoria de gastos escolares, de comedor y transporte), la ayuda concedida a un autónomo para compensar el cierre de su negocio, la ayuda concedida a una gran empresa turística o la concedida a pymes para mejorar la digitalización de su negocio. No es lo mismo entregar fondos públicos gratuitos «para» que «por». En el primer caso, la igualdad, concurrencia y objetividad en la concesión así como la articulación de sistemas de control resultan fundamentales. En el segundo caso, basta la verificación de que concurren determinados requisitos para acceder a una ayuda que generalmente se entrega en régimen de concurrencia no competitiva. En definitiva, lo que se pretende señalar es que la potestad subvencional durante la pandemia ha recurrido más a la figura de la «ayuda por». En cambio, la que se prevé tras la «arribada» de los fondos europeos, encajaría mejor en el concepto estricto de «subvención para».

### III. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD SUBVENCIONAL DESARROLLADA POR CADA NIVEL ADMINISTRATIVO

La potestad subvencional se ha ejercido de distinto modo por cada una de las Administraciones territoriales, si bien con un objetivo común: la protección social de las familias y ciudadanos más vulnerables (ayudas sociales) y la de los sectores y actividades económicas más afectados por la paralización de la actividad y las restricciones derivadas de los confinamientos, aperturas y ejercicio.

A. La Administración del Estado ha recurrido en mayor medida a esa amplia heterogeneidad de figuras (avales, aplazamientos, participaciones estratégicas, moratorias, prestaciones laborales, ajustes fiscales...) que a las verdaderas subvenciones. Un análisis de los datos recogidos en la BDNS desde marzo del 2020 hasta mayo 2021 revela que, si bien se han mantenido líneas de subvenciones «tradicional» y anualmente convocadas así como varias nominativas, las vinculadas específicamente a paliar las consecuencias del COVID han sido escasas. No obstante, como ejemplos destacados pueden citarse las relativas a diversos organismos y entidades del sector turístico (Real Decreto 866/2020, de 29 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a diversos organismos y entidades del sector turístico por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, durante el ejercicio presupuestario 2020), a la paralización de la actividad pesquera (Real

Decreto 703/2020, de 28 de julio, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera para poder hacer frente al impacto económico y social derivado de la pandemia de COVID-19) y a las salas cinematográficas (Resolución 30 de julio de 2020 de la Dirección General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales por la que se establece las condiciones y se convocan las ayudas de concesión directa para titulares de salas de exhibición cinematográfica destinadas a sufragar gastos realizados en el año 2020 derivados de la crisis de la COVID-19).

Singular mención merecen las ayudas aprobadas a través del 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. Esta norma creó una nueva Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas para reducir el endeudamiento suscrito a partir de marzo de 2020. Con cargo a esta línea de financiación, dotada de una cuantía total de 7.000 millones de euros, se canalizarán ayudas directas a las empresas y autónomos cuya actividad se ha visto más negativamente afectada por la pandemia. Se trata de ayudas directas que tendrán carácter finalista, en las cuales el importe debe destinarse, según se describe en la Exposición de motivos, de dicha norma a «satisfacer la deuda y realizar pagos a proveedores y otros acreedores, financieros y no financieros, así como los costes fijos por ejemplo, relativos al suministro de energía y al coste de cambio de potencia, incurridos por los autónomos y empresas considerados elegibles, primando la reducción del nominal de la deuda con aval público, siempre y cuando estas deudas se hayan devengado a partir de 1 de marzo de 2020 y procedan de contratos anteriores a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley». El objetivo de esta línea es financiar el pago de costes fijos como los relativos al suministro de energía y a los cambios en las pautas de consumo y de potencia demandada, el pago a proveedores, la reducción de las deudas derivada de la actividad económica y, en caso de quedar remanente, deudas con acreedores bancarios. Ahora bien, «esta línea COVID de subvenciones se canaliza íntegramente a través de las CCAA» (a partir de una distribución proporcional con base en indicadores de renta, desempleo y desempleo juvenil) a quienes corresponde la convocatoria, tramitación, gestión, resolución, abono y controles previos y posteriores al pago. En esa fase estamos al momento de realizar este trabajo.

Por otra parte, esta norma habilita al Gobierno para adoptar medidas adicionales de flexibilización de los préstamos dotados con aval público, permitiendo así que esta financiación se incorpore a los procesos de refinanciación y reestructuración pactados entre los bancos y sus clientes y, por lo tanto, protegiendo la estabilidad financiera. Para ello, se crea una «segunda Línea para la reestructuración de deuda financiera COVID, de 3.000 millones de euros», para permitir, como último recurso tras la articulación del resto de medidas de apoyo a la solvencia, la conversión de parte del aval público en transferencias a las empresas y autónomos más afectados por la crisis que cumplan con los requisitos establecidos por Acuerdo de Consejo de Ministros, dentro de un acuerdo alcanzado con las entidades financieras acreedoras». De este modo se habilita una línea de subvenciones para financiar, a su vez, parte de los préstamos garantizados con aval público, aunque más selectiva en este caso puesto que solamente se destinarían a aliviar la carga financiera de empresas viables con problemas puntuales de solvencia. La norma prevé que «Las características de las empresas y autónomos elegibles para las medidas se determinarán por desarrollo normativo posterior a través de Acuerdo del Consejo de Minis-

tros. En cualquier caso, para su elegibilidad, será necesario que la empresa o autónomo, en los casos en que le sea aplicable y siempre que el plazo de solicitud estuviera vigente, haya solicitado previamente las medidas de ampliación de plazos y carencias, recogidas en el Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre». En el momento de cerrar este trabajo, todavía no se han aprobado las normas de detalle de estas «subvenciones de crédito», pero de nuevo se atisba el riesgo de una excesiva discrecionalidad en los indicadores que permitirán la selección de las empresas beneficiarias de estas «subvenciones de crédito».

Por otro lado, en el ámbito estatal, es remarcable que la financiación de estas subvenciones y ayudas estatales se ha realizado bien mediante la creación (o ampliación de la dotación) de «nuevos Fondos sin personalidad jurídica» (como los que amparan la participación en empresas estratégicas y otras empresas afectadas por el COVID o el recientemente creado por el RDL 36/2020, de 31 de diciembre, denominado *Fondo de restauración ecológica y resiliencia*, FRER), bien mediante la habilitación de créditos extraordinarios a financiar con Deuda pública (Línea COVID para pymes y autónomos) o ampliaciones de crédito (caso de los avales) u otros ajustes presupuestarios utilizando fondos y financiación europea. No procede, por supuesto, adentrarse ahora en el abuso de esta categoría de «fondos sin personalidad jurídica», habilitados legalmente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en los últimos años, pero no puede obviarse que esta figura creada para huir del derecho presupuestario, como señalara el Consejo de Estado, no son sino meras masas patrimoniales sin unidad organizativa alguna, huérfanas de un verdadero régimen jurídico que permita identificar quien decide el destino de esos fondos.

B. Las CCAA han sido, en mi opinión, las verdaderas administradoras de subvenciones durante la pandemia. Con sus respectivas singularidades en cuanto a la forma de articularlas (Decretos Leyes, Bases reguladoras o bases reguladoras y convocatorias acumuladas), han establecido líneas de subvenciones (generalmente de concesión directa o en régimen de concurrencia no competitiva) para los sectores de su ámbito territorial más perjudicados por la pandemia. Desde el punto de vista temporal, se han concentrado en su mayoría en el último trimestre del 2020 y en el primer trimestre de 2021 (con alguna excepción como Canarias que comenzó en abril de 2020). El censo de sus beneficiarios es tan extenso como el de actividades económicas clasificadas afectadas de algún modo por la paralización total, parcial o con restricciones de su actividad. Desde concesionarios, empresas y autónomos del ocio deportivo y escolar, hoteles, negocios rurales, hostelería, comercio, autoescuelas, agencias de viaje... Y ello sin perjuicio de las ayudas de contenido social (por ejemplo, para contribuir al pago de alquileres de vivienda habitual). En su mayoría, a los efectos de facilitar la gestión, se han establecido cuantías fijas en atención a diversos parámetros (número de trabajadores, número de locales y establecimientos, ponderación de las restricciones en cada caso), en modalidad de pago único, con una tramitación electrónica acelerada y con una importante flexibilización del soporte documental justificativo para acceder a la ayuda, en muchos casos, limitada a la simple presentación de una declaración responsable acreditativa de encontrarse en la situación que legitima la solicitud de la ayuda.

C. Las administraciones locales, en el contexto del COVID-19, han ejercido su potestad subvencional especialmente en el ámbito de la asistencia social y de la protección de sus empresas y autónomos más afectados por la paralización de la actividad económica. En el ámbito social y asistencial, en sentido amplio, han teni-

do amparo en el RDL 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que habilitó a las entidades locales a realizar no solo gastos en inversiones (capítulo 6) de la política 23 «Servicios Sociales y Promoción Social», sino también, con carácter excepcional, a realizar gasto corriente destinado a las siguientes prestaciones (art. 1.2), todas ellas de claro contenido social o asistencial, tales como refuerzo de las ayudas domiciliarias para compensar el cierre de comedores, colegios, centros de día, ocupacionales y similares, ayudas para la adquisición de equipos de protección sanitaria o para la protección de familias especialmente vulnerables destinadas al pago de suministros básicos, entre otras. Se trata de un perfil de subvenciones que, aún siendo necesario, cabría cuestionarse en términos de eficiencia económica dado el elevado coste de gestión que implica una concesión individualizada de ayudas que, en muchos casos, suponen importes mínimos inferiores en muchos casos a los 100 euros. De ahí que, en muchos supuestos, a mi juicio, fuera preferible –como ha sucedido en algunas entidades locales– su articulación a través de convenios de colaboración con otro tipo de entidades (Cruz Roja, Cáritas, Fundaciones y Asociaciones vinculadas a servicios sociales, Escuelas-Hogar...).

Mayores problemas ha supuesto la identificación de una competencia municipal para aprobar subvenciones y ayudas dirigidas a actividades económicas (turismo, comercio, hostelería). De ahí que se hayan articulado al amparo de una interpretación expansiva de la competencia de «emergencia social» referida al tejido productivo [art. 25.2.e) LBRL], de competencias en materia de salubridad pública [art. 25.2.j) LBRL] respecto de subvenciones vinculadas a la compra de equipos de protección sanitarios (mascarillas, guantes, pantallas protectoras...) o gastos de acondicionamiento de los locales para estos fines, del título de intervención genérico del artículo 25.1 LBRL que habilita al municipio a «promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo» o de la competencia local en «asuntos de interés general» (art. 7.4 LBRL).

Por otro lado, las entidades locales no solo han acudido a la concesión directa o en régimen de concurrencia no competitiva de subvenciones a autónomos y pymes de los sectores principalmente afectados, entregando cantidades fijas o variables (en función del número de trabajadores y superficie, principalmente) destinadas a compensar las pérdidas de ingresos asociadas a la paralización de la actividad o a sufragar gastos corrientes derivados de las limitaciones impuestas por las autoridades sanitarias (adecuación de terrazas, adquisición de material sanitario...). También han utilizado como alternativa medidas fiscales (bonificaciones de tributos locales, exenciones en el pago de tasas de ocupación del dominio público, suspensión o diferimiento de los plazos de pago...) e, incluso, una combinación de ambas: las subvenciones directas para el pago de impuestos municipales con el objeto de aliviar este gasto fiscal. En efecto, varias entidades locales han hecho uso de esta vía especialmente para compensar el pago del IBI y de ciertas tasas y refiriendo la ayuda a contribuyentes/beneficiarios que se encontraran en una situación de vulnerabilidad social con motivo del COVID-19 (por ejemplo, por encontrarse en una situación de desempleo, en ERTE o ser perceptores de ayudas sociales o tratarse de sectores especialmente afectados como la hostelería) o, en el caso del IVTM, por tratarse de sectores especialmente afectados (empresas de transporte por viajeros y autoescuelas). Al respecto, sin embargo, procede recordar que el TS

ha censurado esta práctica señalando que «...las reducciones que se realicen en las cuotas impositivas deberán regirse por las determinaciones legales (art. 71 TRLHL). En consecuencia, no cabe duda alguna que el Ayuntamiento (...) no respetó en la aprobación del art. 13.9 de la Ordenanza del IBI las previsiones del art. 74.2 TRLHL, ya que si pretendía evitar subidas excesivas o poner un límite a los posibles incrementos anuales de la cuota del IBI debió de acudir a las reducciones por bonificaciones potestativas, con su consiguiente régimen normativo, en lugar de utilizar el peculiar sistema de subvenciones, ajenas en su naturaleza jurídica y fines al ámbito fiscal, razón por la que resulta acertada la argumentación de la Sentencia impugnada cuando afirma que el Ayuntamiento carecía de competencia para incluir en la gestión del IBI una minoración de la cuota líquida no contemplada ni en la Ley General Tributaria ni en el TRLHL, insistiendo en que los beneficios fiscales no tienen carácter de subvenciones y se rigen por su normativa propia.» (STS de 19 de mayo de 2014, rec. 3775/2010). Ciertamente los tributos pueden ser un gasto subvencionable (en los términos establecidos en el art. 31.8 LGS), pero se trata de una práctica criticable y cuestionable no solo porque emplea fraudulentamente la figura de la subvención para sufragar el coste de un tributo, una finalidad que no le es propia sino porque utiliza la subvención para introducir exenciones y bonificaciones de tributos no amparadas en la LRHL. Con esta mala praxis, se pervierten también los principios de igualdad, capacidad económica y generalidad que fundamentan el sistema tributario habilitando, al margen de la Ley, la disposición gratuita de fondos públicos para que solamente determinados contribuyentes vean compensada su carga tributaria.

#### **IV. INCIDENCIA DEL COVID-19 EN EL ÁMBITO DEL PROCEDIMIENTO SUBVENCIONAL**

Aunque el marco jurídico general de la ordenación de subvenciones (estatal, autonómico y local) no ha variado desde la declaración del primer estado de alarma el 14 de marzo de 2020, desde el punto de vista procedimental, el establecimiento y concesión de subvenciones vinculadas al COVID-19 ha presentado algunas singularidades de índole procedimental que merecen destacarse.

Por una parte, en términos generales, a la vista de la paralización procedimental administrativa que impuso la Disposición Adicional tercera del RD 463/2020, y que estuvo en vigor hasta el 1 de junio de 2020, en un primer momento pudo deducirse que la actividad subvencional debía detenerse por completo. Esto es, que no se podían convocar nuevas subvenciones, ni resolver las convocatorias que estuvieran abiertas, ni comprobar justificaciones, practicar controles o exigir reintegros. Evidentemente, tal primaria deducción resultaba desproporcionada en un contexto económico y social en el que las administraciones no podrían paralizarse en términos absolutos, máxime cuando se trataba de ordenar actuaciones inmediata y directamente vinculadas a la crisis sanitaria. De hecho, los apartados 3 y 4 de la Disposición Adicional citada contemplaban la posibilidad de que, respecto de cualquier procedimiento administrativo, el órgano competente pudiera acordar «mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el

procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo». De ahí que se contemplaran excepciones a la suspensión generalizada de procedimientos administrativos especialmente de aquellos «que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios». Y parece obvio que tales circunstancias podían fácilmente concurrir en el ámbito subvencional, tanto para establecer líneas de subvenciones en ámbitos de emergencia social y económica de ciertos sectores, como para continuar con la tramitación de las convocatorias abiertas. En tales supuestos, a mi juicio, exigencias como la «conformidad» de los interesados para ordenar la continuación de los procedimientos subvencionales abiertos resultaban absurdas y poco operativas en aquellos momentos iniciales de la crisis sanitaria.

A lo anterior hay que añadir que la IGAE, a través de la BDNS publicó en abril de 2020 un dossier de preguntas frecuentes (FAQs) referidas a la incidencia del estado de alarma en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y en el Sistema Nacional de Publicidad de las Subvenciones concedidas por Administraciones Públicas (SNPSAP), que ayudó «informalmente» a resolver algunas incertidumbres sobre la gestión de subvenciones. Así se sugería que, en vez de publicar un anuncio de suspensión de los términos y plazos en dichas plataformas, para no colapsar además la publicación en diarios oficiales, «como buena práctica se recomienda insertar en la sección de subvenciones y ayudas de la página web del órgano convocante un mensaje o una ventana informativa». Asimismo, la IGAE manifestó que si bien la suspensión de los procedimientos administrativos «no ha alterado la obligación de registro en la BDNS... Dada la especial situación surgida durante el estado de alarma, se pueda posponer dicho registro a un momento posterior». Por otra parte, respecto de la admisión de solicitudes presentadas durante el estado de alarma, la IGAE consideró que resultaba admisible dicha presentación si el solicitante podía cumplimentarla vía telemática, pero advertía que «en el caso de convocatorias de concurrencia competitiva, la resolución de concesión deberá contemplar todas las solicitudes recibidas, incluso las que se presenten una vez que haya concluido el periodo de suspensión establecido durante el estado de alarma».

Ninguna previsión se establecía, en cambio, respecto de los Planes Estratégicos de Subvenciones en la medida en que las nuevas líneas de subvenciones no tuvieran cabida en el mismo, lo que fácilmente podía suceder con las vinculadas a actividades económicas y de servicios (hostelería, comercio, turismo, ocio...), dado que en un contexto de normalidad, no se trataba de ámbitos habitualmente subvencionables (por ejemplo, en el caso de las entidades locales). En todo caso, teniendo en cuenta, como ha señalado el Tribunal Supremo, que si bien los planes estratégicos de subvenciones tienen carácter previo al establecimiento de cualquier subvención y constituyen un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar el contenido que exige el artículo 8 LGS, es una evidencia que no son sino «instrumentos de gestión de carácter programático que carecen de rango normativo». Por ello, ninguna invalidez sustancial cabría imputar a la convocatoria de subvenciones vinculadas al COVID-19 no previstas en los PES, pues de ellos no se infieren ni derechos ni obligaciones.

En todo caso, como sucedió con toda la normativa pandémica, aprobada de forma improvisada y precipitada a medida avanzaba la situación, parecía oportuno una regulación singularizada de los procedimientos subvencionales y a tal efecto, el artículo 54 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 dispuso, como medidas especiales en materia de subvenciones y ayudas públicas lo siguiente:

«Artículo 54. Medidas en materia de subvenciones y ayudas públicas.

1. En los procedimientos de concesión de subvenciones, las órdenes y resoluciones de convocatoria y concesión de subvenciones y ayudas públicas previstas en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que ya hubieran sido otorgadas en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020 podrán ser modificadas para ampliar los plazos de ejecución de la actividad subvencionada y, en su caso, de justificación y comprobación de dicha ejecución, aunque no se hubiera contemplado en las correspondientes bases reguladoras.

A estos efectos, el órgano competente deberá justificar únicamente la imposibilidad de realizar la actividad subvencionada durante la vigencia del estado de alarma así como la insuficiencia del plazo que reste tras su finalización para la realización de la actividad subvencionada o su justificación o comprobación.

2. También podrán ser modificadas, a instancia del beneficiario, las resoluciones y convenios de concesión de subvenciones previstas en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin necesidad de que sea modificado, en su caso, el Real Decreto previsto en el artículo 28.2 de dicha Ley, en las mismas condiciones y con los mismos requisitos previstos en el apartado anterior. No obstante, en el caso de que el objeto de la subvención sea la financiación de los gastos de funcionamiento de una entidad, el plazo de ejecución establecido inicialmente no podrá ser modificado.

3. La adopción de estas modificaciones no está sujeta a los requisitos previstos en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 y no afecta a la suspensión de los plazos establecida en el apartado 1 de la mencionada disposición adicional.»

Varias observaciones merece esta regulación especial y singularizada del procedimiento subvencional.

La primera es que la posibilidad de conceder ampliaciones de los plazos de ejecución de la actividad subvencionada y, en su caso, de justificación y comprobación de dicha ejecución, se admitía –incluso aunque no estuviera previa en las bases reguladoras– «únicamente» por decisión motivada del órgano competente de la subvención en los supuestos de concesión en régimen de concurrencia o, a petición del beneficiario, en los supuestos de concesión directa. Sin embargo, a mi juicio, nada impedía atender también a la solicitud que pudiera formular el beneficiario acreditando circunstancias objetivas de la imposibilidad de ejecutar o justificar la subvención, solicitud que podía formularse bien al amparo del régimen general (art. 32.3 de la LPAC), bien al amparo del artículo 70.2 RGS siempre y cuando, claro está, el plazo de ejecución o justificación no hubiera vencido ya antes de la declaración del estado de alarma. Lo que la norma no precisaba era el límite o refe-

rencia temporal para acordar esa ampliación de plazo. En mi opinión, cabía admitir cualquier decisión motivada del órgano competente que, ponderadas las excepcionales circunstancias así como la naturaleza de la actividad subvencionada o los requisitos de su justificación, resultara acorde y proporcionada y no desvirtuara el régimen jurídico sustantivo de la subvención.

En el ámbito de la justificación y posterior comprobación de subvenciones, teniendo en cuenta que existe un plazo cierto para aquella (el previsto en las bases reguladoras y, en su defecto, 3 meses *ex art.* 30.2 LGS), pero no un plazo cierto para la comprobación de esa justificación (art. 32 LGS), procede recordar dos observaciones recientes que ha señalado el Tribunal Supremo al respecto. En primer lugar, que «No cabe mezclar lo que son dos actuaciones administrativas distintas y sujetas a unos requerimientos temporales diferentes: por una parte, la verificación de la justificación presentada por el beneficiario y, por otra, la comprobación de la actuación comprometida. Son dos actuaciones distintas no solo porque así las enuncia el artículo 32 de la LGS, sino porque tienen finalidades y ámbitos de actuación diversos. La primera, la verificación o comprobación de la justificación, es de naturaleza formal y está destinada a contrastar la completitud de la justificación presentada, como paso previo a autorizar el pago. Por ello debe desarrollarse en un plazo breve, atendido su limitado ámbito de comprobación. La segunda, de comprobación de la actividad o adopción del comportamiento para el que se otorgó la subvención puede tener un alcance mucho más amplio y por ello perdura en tanto no prescriba la acción de reintegro (art. 39.1 de la LGS). Por tanto, la verificación o, como dice el artículo 32.1 LGS, la comprobación de la justificación, por una parte, y la comprobación de la realización de la actividad y cumplimiento de la finalidad que determinó la concesión o disfrute de la subvención, por otra, son actividades administrativas distintas, que no están sujetas a un régimen temporal común». Así pues, la ampliación del plazo para presentar la justificación de subvenciones que debiera haberse cumplido a partir del 14 de marzo podía haberse ampliado, de oficio o a instancia del beneficiario, en el período que motivadamente hubiera acordado el órgano competente a la vista de las consideraciones formuladas, en su caso, por el beneficiario. Y con relación al plazo para efectuar la comprobación de esa cuenta justificativa podía considerarse ampliado durante el tiempo «paralizado» (esto es, por 78 días, que resultaría del plazo comprendido entre el 14 de marzo y el 1 de junio), del derecho para período que solamente hubiera sido materialmente relevante de estar próxima la prescripción para ejercer la acción de reintegro pues, conforme ha señalado el TS, para efectuar la comprobación de la justificación de la subvención por el órgano gestor —a diferencia de lo que sucede cuando formalmente se ha iniciado un procedimiento de control financiero— no existe otro límite temporal que el plazo de prescripción de la potestad de exigir el reintegro. Es más, y en segundo lugar, procede recordar que el TS también ha precisado que «La verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda, no enerva, anula o elimina la posibilidad de incoar un procedimiento de reintegro, ni aboca al procedimiento de revisión de oficio, pues la naturaleza jurídica de tal liquidación y abono no es la de una resolución que, de manera definitiva y firme, reconozca al beneficiario el derecho a percibir la subvención en la cuantía que se liquida y abona, sino la de una

liquidación y pago provisionales sujetos, en su caso, a lo que resulte de comprobaciones ulteriores culminadas dentro del plazo de prescripción de cuatro años que establece el artículo 39.1 de la Ley General de Subvenciones» (STS de 14 de enero de 2020, rec. 4926/2017).

En cambio, tratándose de un procedimiento de control financiero de subvenciones iniciado antes del 14 de marzo de 2020, sometido a un plazo general de doce meses en la normativa estatal cabe entender que el órgano de control interno podía proponer motivadamente la ampliación del plazo en los términos ya señalados y disponer, en todo caso, del plazo extra de 78 días por la suspensión procedimental establecida entre el 14 de marzo y el 1 de junio.

Por otro lado, debe observarse también que tal medida no se limitó a subvenciones vinculadas o relacionadas con el estado de alarma (esto es, ayudas de carácter social y referidas a sectores económicos especialmente afectados por la crisis), sino que resultaba de aplicación a cualquier otro tipo de subvención en fase de ejecución, justificación o comprobación a partir de la declaración del estado de alarma del 14 de marzo de 2020.

En todo caso, es de esperar que los órganos gestores habrán ponderado en cada caso las singulares circunstancias para calificar los incumplimientos asociados a los plazos de ejecución y justificación. Y lo deseable hubiera sido, que esa variación de plazos (de ejecución, de justificación, de comprobación) estuviera formalmente documentada para evitar las controversias derivadas de toda infracción de plazos procedimentales.

Una segunda observación que procede apuntar guarda relación con las formas de conceder subvenciones. Si bien la concesión en régimen de concurrencia competitiva es la regla general de otorgamiento de subvenciones públicas, siendo la concesión directa una posibilidad que debe considerarse excepcional y solamente cuando se acrediten circunstancias objetivas debidamente justificadas que impidan acudir a la concesión concurrencial en los supuestos previstos en el artículo 22.2 LGS, lo cierto es que a la vista de los datos publicados en la BDNS se han incrementado los supuestos de concesión directa de subvenciones en todos los niveles administrativos, singularmente en el ámbito local, así como los supuestos de concesión en régimen de concurrencia no competitiva. En el ámbito estatal, a título de ejemplo, es especialmente relevante el reconocimiento explícito –con carácter indefinido– de que los agentes públicos de financiación de la investigación, tanto estatales como autonómicos, puedan conceder subvenciones de forma directa para la realización de proyectos I+D+I que sean consecuencia de convocatorias públicas efectuadas por estructuras creadas por varios Estados miembros en ejecución de los programas marco plurianuales, así como de las convocatorias públicas de investigación e innovación competitivas, evaluadas según estándares internacionales de evaluación por pares, tras la modificación introducida por el RDL 23/2020, de 23 de junio, en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, Tecnología e Innovación.

Mención especial merecen las subvenciones amparadas o articuladas vía convenios de colaboración. Esta fórmula está contemplada en la Ley para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los respectivos presupuestos (art. 28.1 LGS), y también es la empleada para ordenar las otras dos posibilidades de concesión directa de subvenciones (subvenciones impuestas por una norma de origen legal y subvenciones por razones de interés público, social, económico o humani-

tario) en tanto que el convenio permite identificar las obligaciones, condiciones de los gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación de los beneficiarios, a modo de bases reguladoras *ad hoc*. Así se contempla expresamente en el artículo 48.7 de la LRJSP al disponer que «Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable». Ahora bien, como es sabido, existe otra práctica convencional en la que el convenio no se emplea formalmente como vehículo de verdadera colaboración (con obligaciones y compromisos recíprocos y satisfacción de intereses comunes respectivos), sino con el único objeto de amparar una concesión directa de subvenciones (o un verdadero contrato en otros casos). No procede ahora analizar esta controvertida cuestión y práctica administrativa, baste señalar, a los efectos del objetivo de este trabajo, que en el contexto del COVID-19 no se aprecia que haya variado en uno u otro sentido este *modus operandi* de algunas administraciones. No obstante, por aplicación de la regla especial establecida en el citado artículo 54.2 del RDL 11/2020 procede señalar que si bien se autorizó la modificación, «a instancias del beneficiario» de las resoluciones y convenios de concesión de subvenciones directas, sin necesidad de que fuera modificada la norma habilitante (Real Decreto en el ámbito estatal), a los efectos de ampliar los plazos de ejecución, justificación y comprobación de la actividad subvencionada, se incluyó la cautela de que «en el caso de que el objeto de la subvención sea la financiación de los gastos de funcionamiento de una entidad, el plazo de ejecución establecido inicialmente no podrá ser modificado».

Aparte de estas singularidades procedimentales, durante los períodos de alarma se han evidenciado otras prácticas administrativas: formalmente no se ha establecido una tramitación de urgencia y/o emergencia de subvenciones, pero ha sido frecuente la acumulación de bases reguladoras y convocatorias, se han recortado los plazos de solicitud y concesión, se ha flexibilizado la documentación a presentar por los beneficiarios, potenciando al máximo la acreditación de requisitos mediante declaración responsable, así como la acreditación de algunos requisitos para ser beneficiario (como el de estar al corriente con obligaciones tributarias y con la seguridad social habilitando, en algunos casos, pagos anticipados completos o en porcentajes muy elevados (hasta el 90 %) sin necesidad de aportar garantía. Está por ver aún, como se desarrollan los sistemas de control *a posteriori* de estas subvenciones.

## V. SINGULARIDADES DE LAS SUBVENCIONES VINCULADAS A LOS FONDOS *NEXT GENERATION EU*

El Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 acordó un paquete de medidas de alto impacto –aunque por comparación con las aprobadas por EEUU podría dudarse– para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en su recuperación económica, impulsando la inversión privada, apoyando a las empresas en su recuperación y de paso, avanzar hacia una transición europea ecológica y digital. El Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*) supone la «arribada» a nuestro país de unos 140.000 millones de euros en forma de transferencias y

préstamos articulados a partir de diversos proyectos estructurados en un «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» que nuestro país ha presentado a las instituciones comunitarias asumiendo, a cambio, la obligación de llevar a cabo diversas reformas estructurales.

El Real Decreto 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, ha definido el marco jurídico financiero para gestionar estos recursos. Mi impresión es que tiene poco de «modernización de la Administración Pública» y mucho de procurar una gestión sino centralizada por la Administración central, desde luego supervisada intensamente por ella en un contexto de flexibilizar la gestión y evitar controles que limiten la mayor discrecionalidad administrativa. En fin, la norma contempla determinadas singularidades en ciertos ámbitos (contratación, colaboración público-privada, subvenciones) y es de todos conocido que este RDL «de fondos europeos» ha sido objeto de críticas por su opacidad, su contenido y su forma de elaboración. No procede ahora analizar con detalle estas cuestiones, pero sí destacar las novedades que implica en el régimen jurídico de las subvenciones públicas que se financien con cargo a este Plan y sus respectivos Proyectos.

De las previsiones contenidas en el Capítulo V (arts. 61 a 65) se deducen algunas singularidades que, insisto, solamente serán de aplicación de las subvenciones financiadas con cargo a estos fondos europeos, todas ellas con el común denominador de agilizar la concesión de subvenciones, aún a riesgo de prescindir de los mecanismos de control:

- No será necesaria la autorización del Consejo de Ministros cuando la concesión de subvenciones supere la cuantía de 12 millones de euros. Asimismo se podrá exceptuar la autorización de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para la concesión de incentivos regionales cuando se trate de proyectos de cuantía superior a los 15 millones de euros.

- No será necesario el informe del Ministerio de Hacienda en los supuestos de concesión directa de subvenciones «cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas» [art. 22.2.c) LGT], si bien el citado Ministerio «especificará los extremos que deben quedar acreditados en la memoria explicativa respecto de las circunstancias que justifican dicha modalidad de subvención» (art. 60.3 RDL 36/2020). Al respecto, como puso de manifiesto el Consejo de Estado al dictaminar esta norma, «esta solución ofrece numerosas dudas pues no se precisa por qué cauce han de concretarse tales extremos, ni qué requisitos se han de exigir para que se consideren debidamente acreditados y no se trate únicamente de meras declaraciones de intenciones».

- Podrán acumularse bases reguladoras y convocatorias y, en tales supuestos, solo será exigible el informe de los servicios jurídicos y el de la Intervención Delegada que, en todo caso deberá emitirse en «el plazo improrrogable de diez días naturales». Hay que tener en cuenta, además, que en aplicación del artículo 48 del citado RDL, se prevé la utilización del procedimiento de urgencia cuando razones de interés público lo aconsejen, en cuyo caso, se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

– Los beneficiarios deberán acreditar estar al corriente del pago de las obligaciones de reembolso de cualesquiera otros préstamos o anticipos anteriormente «con cargo a los créditos específicamente consignados para la gestión de estos fondos en los Presupuestos Generales del Estado». Ahora bien, dicho requisito podrá acreditarse mediante declaración responsable o certificación del órgano competente si el beneficiario fuera una administración pública.

– Se fomenta la concesión en régimen de concurrencia no competitiva, esto es, a demanda de los beneficiarios se podrán dictar las resoluciones de concesión por orden de presentación de solicitudes, una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia de la situación o actuación subvencionable, «hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria». Habrá que correr a presentar las solicitudes.

– En lo referente a la justificación de subvenciones, se amplía hasta 100.000 euros el límite para presentar una cuenta justificativa simplificada; las bases reguladoras podrán eximir de la obligación de presentar aquellas facturas que tengan un importe inferior a 3000 euros; se eleva a 10.000 euros el límite para acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social; se exceptúa la exigencia de presentación de tres presupuestos con carácter previo a la realización del gasto subvencionable y se flexibilizan los compromisos plasmados en las memorias económicas a los efectos de admitir compensaciones entre los conceptos presupuestados siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención. En definitiva, una clara relajación de controles y compromisos.

– Se permite la tramitación anticipada «sin crédito disponible» de las subvenciones financiables con fondos europeos, «siempre que se acredite que se ha solicitado la modificación presupuestaria necesaria para la disposición del crédito aplicable y la concesión de esta queda supeditada a la aprobación de dicha modificación». Se «derrumba» así el vicio clásico de la nulidad de los gastos sin cobertura presupuestaria.

– Se flexibilizan las reglas de gestión de gasto previstas para los fondos procedentes del Plan de Recuperación que deban transferirse a las comunidades autónomas, al tiempo que se recoge la previsión de que, en el marco de las conferencias sectoriales y de acuerdo con las previsiones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se procederá a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas con carácter plurianual (art. 86 LGP) para permitir una mejor planificación de su gestión. Esto es, un nuevo foco de tensión competencial si las subvenciones invaden competencias autonómicas, los repartos son injustificadamente desiguales y no se garantiza la transferencia directa.

– Desde el punto de vista de la gestión está previsto, por ejemplo, que el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia apruebe orientaciones o modelos tipo de bases reguladoras de subvenciones y que la IGAE y la Dirección General de Patrimonio del Estado promuevan las modificaciones necesarias para que la BDNS incorpore la identificación del proyecto o iniciativa a que corresponden la convocatoria, a través del código de referencia único asignado por la Autoridad de gestión nacional, para las convocatorias que se aprueben a partir de 2021.

Como reflexión final, respecto del binomio subvenciones/COVID-19, cabe señalar que el mayor impacto se percibe no tanto en la concesión, justificación o

control de las concedidas durante los estados de alarma, como en las vinculadas a la inminente financiación europea *NGEU* al amparo de un régimen excesivamente centralizado, discrecional y flexible que, sin duda alguna, pondrá a prueba la tensión competencial Estado/CCAA –y no es descartable que alcance a las EELL–, previsiblemente arrojará problemas de (des)coordinación y, a la vista de cómo se contempla su gestión y escasos controles, de momento suscita importantes dudas de objetividad, concurrencia, igualdad, eficiencia, transparencia y cumplimiento de sus fines.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOTELLA CARRETERO, J., VELA JUAN, M., «Real Decreto-ley 36/2020: novedades en materia de convenios administrativos, subvenciones y tramitación ambiental», *Actualidad Administrativa*, nº 3, 2021, pp. 1 y ss.
- CASADO ROBLEDO, S., «El régimen jurídico de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado», *Revista Española de Control Externo*, nº 47, 2014, pp. 83 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Desterrar la palabrería», *Diario ABC*; disponible en [https://www.abc.es/opinion/abci-german-fernandez-farreres-desterrar-palabreria-202101312322\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/opinion/abci-german-fernandez-farreres-desterrar-palabreria-202101312322_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).
- GIMENO FELIÚ, J.M., «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución», *Observatorio de contratación pública*, 25 de enero de 2021, disponible en <http://www.obcp.es/opiniones/de-las-ideas-la-accion-en-la-gestion-de-los-fondos-europeos-reflexiones-propositivas-para>
- Intervención General de la Administración Del Estado, Documento «FAQ Estado de alarma COVID-19 BDNS y SNPS», abril 2020, disponible en <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/TESEOnet/Documents/Actualizaci%C3%B3n%20FAQ%20BDNS%20Estado%20de%20alarma.pdf>
- RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J.A., «Pandemia, ayudas de Estado y ayudas a los Estados: el reto de la eficiente asignación de recursos públicos en tiempos de crisis», *Revista Galega de Administración Pública*, nº 60, 2021, pp. 369 y ss.
- SESMA SÁNCHEZ, B., «Ayudas económicas municipales derivadas de la pandemia», *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local, UAM, nº 14, 2021, pp. 217 y ss.
- VÁZQUEZ MATILLA, F.J., «Análisis práctico de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica», *Contratación Administrativa Práctica*, nº 172, 2021, pp. 1 y ss.
- VELASCO CABALLERO, F., «Derecho local y COVID-19», *Revista Galega de Administración Pública*, nº 59, 2020, pp. 237 y ss.