

**Gregorio Juárez Rodríguez**  
**Jordi Romeu Granados**  
**Carmen Pineda Nebot**

Grupo de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público  
 Departamento de Administração Pública da UNESP  
 Universidade Estadual Paulista, Estado de São Paulo, Brasil

# Accountability en la política pública de subvenciones

RESUMEN/ABSTRACT:

La subvención es una parte importante de la actividad financiera del sector público, con la que se pretende dar respuesta a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas. Sin embargo, hoy en día, la subvención no es solo un instrumento para poner en práctica políticas públicas, sino que adquiere un mayor grado de complejidad, erigiéndose como verdadera política pública en sí misma. De este modo, la política subvencional es ahora una de las principales funciones del Estado Social contemporáneo.

El presente trabajo, partiendo de los conceptos de *accountability* horizontal y *accountability* social, analiza los sistemas de seguimiento de las subvenciones públicas en España. Se realiza un estudio jurídico-politológico de los procedimientos de control y de evaluación de objetivos aplicables en este ámbito. Procedimientos que requieren un diálogo constante y necesario con la sociedad y que buscan mejorar, en última instancia, tanto la transparencia en la elaboración, ejecución y control del presupuesto, como la asignación y gestión de los recursos económicos, asegurando con ello un buen funcionamiento de los *checks and balances* correctores de los clásicos poderes del Estado.

Subsidies are an important part of the financial activity of the public sector, which is meant to address social and economic demands of individuals and public or private entities. However, today, subsidies are not only an instrument to implement public policies, but acquire a higher degree of complexity, becoming a real public policy themselves. Subsidy policy is now one of the main functions of the contemporary welfare state.

This paper, based on the concepts of horizontal accountability and social accountability, analyzes the systems of public subsidies in Spain. This is a legal-political science study about procedures of control and evaluation of objectives in this area. Procedures that require constant and necessary dialogue with society, and that seek to improve transparency in the preparation, implementation and monitoring of the budget and also in the management of financial resources, thereby ensuring the smooth functioning of the checks and balances, which correct the classical branches of government.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

SUBVENCIONES PÚBLICAS, ACCOUNTABILITY, CONTROL SOCIAL, ACCIÓN DE FOMENTO  
 PUBLIC SUBSIDIES, ACCOUNTABILITY, SOCIAL CONTROL, PROMOTION ACTION

## 1. INTRODUCCIÓN

El cambio de época que afrontamos actualmente, en que la incertidumbre y la sensación de riesgo dominan los procesos de cambio y transformación social, requiere una movilización de los poderes públicos para poner soluciones tanto a nivel global como local (Subirats, 2014). Fruto de esta necesidad están surgiendo nuevas propuestas en las que el protagonismo se halla en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de los diferentes actores en la definición de las políticas públicas, y la colaboración en la ejecución de las mismas. Propuestas que se englobarían bajo la idea del Gobierno Abierto, lo que para Calderón y Lorenzo (2010) supone un salto desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC, permitiendo a los ciudadanos participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales.

Por su parte, la actividad subvencional pública no puede o no debe llevarse a cabo sino con sumisión a las reglas de igualdad, pública concurrencia y objetividad que el Estado de Derecho impone (Martínez López-Muñiz, 2005), lo que requiere sistemas de rendición de cuentas (o *accountability*) globales, es decir, aunando tanto controles públicos como privados, dado el entorno colaborativo en que nos hallamos y teniendo en cuenta el importante volumen de fondos públicos que se mueven por esta vía desde las distintas administraciones públicas: Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (Auditoría Pública, 1997)<sup>1</sup>.

El presente trabajo parte de los conceptos clásicos administrativistas respecto de la denominada “acción de fomento” y, en concreto, una de sus técnicas más destacadas que es la subvención. Se analizan los sistemas de rendición de cuentas existentes al respecto, en base a la distinción entre *accountability* horizontal y vertical (O’Donnell, 1998), así como de la consideración de una *accountability* vertical social (Smulovitz y Peruzzotti, 2002).

## 2. LA SUBVENCIÓN: CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

Podemos definir la subvención como una técnica de fomento<sup>2</sup> –también como sistema de financiación– de

determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público<sup>3</sup>.

Con la aprobación de la Ley General de Subvenciones en el año 2003 se resuelve la anterior situación de inseguridad jurídica y se dota a este importante ámbito de actividad administrativa de un régimen jurídico propio y específico que trata de forma homogénea la relación jurídica subvencional en las diferentes administraciones públicas; constituyéndose en legislación básica aplicable a todas ellas, en virtud de lo dispuesto en su Disposición Adicional Primera.

Sin embargo, la actual Ley General de Subvenciones únicamente es de aplicación a las “subvenciones” tal y como aparecen definidas en su artículo 2.1. Así, la Ley entiende por subvención toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a. Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c. Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Observamos, por tanto, que dicha norma no regula de forma general y sistemática todas las “ayudas públicas” que pueden conceder las distintas administraciones, quedando fuera de su regulación los supuestos que no considera subvención o que, aun siéndolo, restan al margen de la misma<sup>4</sup>.

## 3. LA SUBVENCIÓN: DE TÉCNICA DE FOMENTO A UNA VERDADERA POLÍTICA PÚBLICA

En el sistema anterior a nuestro régimen constitucional, la subvención venía siendo caracterizada como una técnica de fomento de carácter excepcional y coyuntural, obedeciendo así a la configuración de una adminis-

<sup>1</sup>Podemos comprobar que el coste del conjunto de esta colaboración dista bastante de ser modesto. El importe de las subvenciones concedidas por las administraciones públicas en España durante el año 2013 fue de 10.447 millones de euros, lo que supone un gasto diario de más de 28 millones de euros. [http://www.mineco.gob.es/stf/s/mineco/comun/pdf/Estabilidad\\_2014\\_2017.pdf](http://www.mineco.gob.es/stf/s/mineco/comun/pdf/Estabilidad_2014_2017.pdf) [Consulta: 20/08/14].

<sup>2</sup>A tal fin nos remitimos a la tradición administrativista española, desde la formulación llevada a cabo por Luis Jordana de Pozas (1949), que distingue entre: actividad de policía (o de limitación), actividad de servicio público (o de prestación) y actividad de fomento (o de protección y promoción).

<sup>3</sup>Exposición de Motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

<sup>4</sup>Ver art. 2, apartados 2, 3 y 4, así como art. 4 de la Ley 38/2003.

tración de fomento tradicional, personalista y discrecional (Sesma, 2010).

Pero en la actualidad, la subvención es algo mucho más complejo, ya que en la mayoría de los casos no atiende únicamente a criterios de excepcionalidad, sino que se ha generalizado su uso y obedece a los criterios de planificación propios de las políticas públicas. Desde el momento en que la propia Constitución Española, en diversos preceptos<sup>5</sup>, impone a los poderes públicos la obligación de fomentar —subvencionando o mediante otro tipo de fórmulas— diversas actividades y fines de interés económico y social (Sesma, 2010), la acción de fomento, y en particular la actividad subvencional, se convierte en una verdadera política pública y central en nuestro Estado Social.

Por ello, teniendo en cuenta que las políticas públicas se configuran como las sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar, 1999), la política pública de subvenciones deberá atender a un ciclo configurado por un conjunto de etapas o momentos lógicos tales como el diseño, implementación y evaluación.

#### 4. EL CONCEPTO DE ACCOUNTABILITY

Del término *accountability* se han dado múltiples acepciones, viniendo a significar incluso muchas cosas diferentes a gente distinta (Bovens, 2010). Aunque, en líneas generales, el concepto hace referencia a la capacidad para asegurar que los servidores públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que,

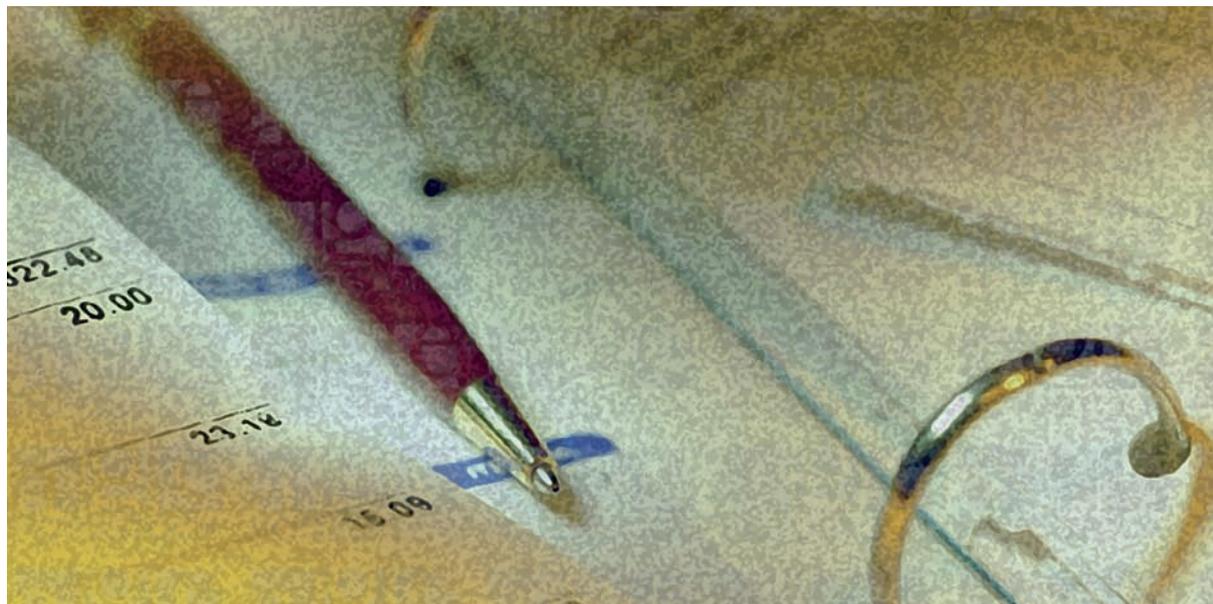
eventualmente, puedan ser castigados por ellas (Smulovitz y Peruzzotti, 2002).

No obstante, resulta necesario traer a colación las nociones que clasifican la *accountability* en horizontal y vertical (O'Donnell, 1998), además de resaltar la importancia de la *accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti, 2002).

Para O'Donnell (2004) la *accountability* horizontal viene conformada por la existencia de agencias públicas que tienen la función de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales. En este concepto se engloban diferentes tipos de instituciones, como el *Ombudsman*, pasando por las diferentes auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, “contralorías” y otras de carácter similar.

Frente a la dimensión horizontal, la *accountability* vertical la componen las iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no (O'Donnell, 1998).

Por su parte, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000 y 2002, citados por O'Donnell, 2004) proponen una modalidad de *accountability* que denominan “social”, conceptuándola como un mecanismo vertical, aunque no electoral, de control de autoridades políticas, que descansa sobre las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, así como sobre los medios de comunicación.



<sup>5</sup>Principalmente en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica (arts. 39 a 52 de la Constitución Española de 1978).

O'Donnell (2004) subraya, asimismo, la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontal y vertical de la *accountability*. Y es en este continuo diálogo entre control institucional/control social en que nos interesará detenernos, por cuanto que un ciudadano informado –de ahí también la importancia de la transparencia– que ejerce sus derechos cívicos y políticos –formulando recursos, denunciando abusos, etc.– es susceptible de impulsar la actuación de los mecanismos institucionales de control, esto es, del sistema de pesos y contrapesos formales e informales.

## 5. INSTITUCIONES DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EN MATERIA DE SUBVENCIONES

### El Tribunal de Cuentas<sup>6</sup>

El Tribunal de Cuentas se configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la actividad económica del Estado y del sector público (art. 1 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, LOTC), correspondiéndole la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas (art. 4.2 LOTC).

El examen de las cuentas que deben rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas consistentes en subvenciones, créditos o avales del sector público, se extenderá a la comprobación tanto de que las cantidades de que se trate se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas como de sus resultados (art. 38 Ley 7/1988).

La acción fiscalizadora del Tribunal de Cuentas permite sacar a la luz buena parte de las irregularidades en que incurrir las administraciones en materia de subvenciones. Así por ejemplo, entre las observaciones que ha realizado dicho organismo a la hora de fiscalizar la actividad subvencional de las administraciones públicas se hallan las siguientes:

- En ocasiones, la admisión y la evaluación posterior de las solicitudes, otorga un manifiesto grado de discrecionalidad al órgano concedente de las subvenciones, que podría dar lugar a un potencial incumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación que deben presidir la gestión de las subvenciones públicas<sup>7</sup>.

- En otros casos, lo que se detecta es la falta de aprobación del plan estratégico de subvenciones exigido por la Ley General de Subvenciones, como elemento que posibilita los análisis de eficacia y eficiencia sobre la gestión subvencional<sup>8</sup>.

Si bien el propio Tribunal de Cuentas lleva a cabo una inestimable tarea en el control del gasto público, la politización de este órgano constitucional ha sido también objeto de atención por parte de los medios de comunicación (*Vid.* El País, 11/02/13; El Mundo, 15/12/13).

### La Junta Consultiva de Subvenciones

El Reglamento General de Subvenciones crea, de forma novedosa, la Junta Consultiva de Subvenciones, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano consultivo en materia de subvenciones de los órganos y entidades que integran el sector público estatal.

La Junta Consultiva de Subvenciones nace a imagen y semejanza de los órganos consultivos en materia de contratación y con el fin de unificar criterios en el establecimiento y ejecución de la política subvencional por parte de los diferentes sujetos públicos (Sesma, 2010), con una dimensión no solo jurídica sino también técnica y de impulso de buenas prácticas, que puede prestar un servicio importante en orden a la seguridad jurídica y a la permanente actualización y mejora de la gestión (Pascual, 2006). Sin embargo, en la actualidad, tras casi una década desde la aprobación de su creación, el citado órgano consultivo todavía no ha sido constituido.

### La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

Entre las instituciones de *accountability* horizontal hallamos, asimismo, a aquellos órganos internos —en contraposición a los OCEX u organismos de control externo— de cada una de las administraciones públicas que ejercen la función interventora, de control financiero permanente y de auditoría pública. En concreto, por lo que respecta a la Administración del Estado, la Ley General Presupuestaria<sup>9</sup> establece que la IGAE ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria.

- *El control financiero de subvenciones*

Según la Ley General de Subvenciones, el control financiero tendrá como objeto verificar:

- a) La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte del beneficiario.
- b) El cumplimiento por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.

<sup>6</sup>Cabe tomar en cuenta, de igual forma, a los correspondientes órganos autonómicos de control externo.

<sup>7</sup>Informe del Tribunal de Cuentas nº 918, de 22 de diciembre de 2011.

<sup>8</sup>Informe del Tribunal de Cuentas nº 969, de 28 de febrero de 2013.

<sup>9</sup>Art. 141 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

- c) La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- d) La realidad y la regularidad de las operaciones que, de acuerdo con la justificación presentada por beneficiarios y entidades colaboradoras, han sido financiadas con la subvención.
- e) La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas.
- f) La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la administración por beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta obtención, utilización, disfrute o justificación de la subvención, así como a la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas.

Se regula, por tanto, de forma completa el control financiero de las subvenciones y, con ello, el control de regularidad, de cumplimiento de la ejecución de la actividad subvencionada, y de su adecuada y correcta justificación (Sesma, 2005).

*- El control y evaluación de objetivos*

La Ley General de Subvenciones, en su Exposición de Motivos, dispone que se establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, que debe permitir que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o, en su caso, eliminadas; otorgándose la competencia para la realización de este control y evaluación de resultados, derivados de los planes estratégicos, a la Intervención General de la Administración del Estado, y sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos.

Con esta escueta regulación –y de forma diferente a lo que sucede con el control financiero– no podemos decir que normativamente se ha establecido un mecanismo acabado de control y evaluación de objetivos. Así pues, dado el importante papel que la evaluación representa en la modernización y democratización del Estado (Mejía, 2005), será necesario acudir a técnicas de evaluación orientadas a resultados que hayan demostrado su probada eficacia en el análisis de otras políticas públicas.

También cabe indicar que este control y evaluación de objetivos tiene por finalidad, además, la de informar

a los actores implicados en la política pública de subvenciones de los posibles desajustes entre los objetivos fijados en el plan estratégico de subvenciones y los resultados alcanzados. Con ello, los responsables de los programas de subvención, podrán modificar sus conductas y mejorar la acción, todo lo cual redundará en beneficio del interés general, fin último de la política pública de subvenciones.

**El órgano gestor concedente de la subvención**

No solo se atribuyen funciones de control a la IGAE, sino que la propia Ley General de Subvenciones también reconoce facultades determinadas de control al órgano concedente de la subvención (departamentos ministeriales y demás organismos y entes públicos). En concreto, se atribuyen a estos órganos gestores funciones en relación con la comprobación de la realización de la actividad y el cumplimiento del objeto de la subvención por parte del beneficiario, así como la justificación que el mismo presenta.

Sin embargo, aún siendo compatibles los diversos sistemas de control establecidos en la Ley General de Subvenciones, lo que es criticable es que esta norma no prevea mecanismos para rentabilizar las diferentes actuaciones de control (Sesma, 2005), en aras a mejorar su eficacia y de causar menor número de molestias a los beneficiarios de la subvención, evitando con ello actuaciones redundantes, que pueden dar lugar incluso a informes contradictorios.

**6. INSTRUMENTOS DE ACCOUNTABILITY VERTICAL SOCIAL EN EL ÁMBITO SUBVENCIONAL**

Este tipo de instrumentos de control y evaluación –que también podríamos denominar “externos” y que, en ocasiones, se apoyan en el resto de controles y evaluaciones legalmente previstos– apuntalan, sin lugar a dudas, los *checks and balances* correctores de los poderes públicos, facilitando con ello la participación de los ciudadanos en la vida política<sup>10</sup> y enriqueciendo, consecuentemente, el debate democrático.

**El control y evaluación de objetivos por la ciudadanía**

Los sistemas de control y evaluación, tanto si se desarrollan íntegramente desde el ámbito público como si interviene también en ellos la propia ciudadanía –lo cual debería llevarse a cabo mediante herramientas adecuadas, aprovechando las ventajas que actualmente ofrecen las TIC–, se manifiestan como elementos idóneos para un seguimiento adecuado de las políticas públicas.

<sup>10</sup>El artículo 9.2. de la Constitución Española establece que: “Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

La Ley General de Subvenciones contiene diferentes mecanismos que, aunque ideados en un primer momento para responder a los objetivos de planificación y de política presupuestaria (y con el fin, por tanto, de que las administraciones realicen una mejor utilización de los recursos públicos), resultan idóneos para que la ciudadanía –tanto organizada como individualmente– pueda evaluar o medir, en términos de eficacia y de eficiencia, las decisiones de los poderes públicos en relación con la política pública subvencional. Podemos considerar los siguientes:

- *El Plan Estratégico de Subvenciones*

Creado por la Ley General de Subvenciones<sup>11</sup>, se concibe como un instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones.

Pero el Plan no solo sirve como instrumento de planificación y mejora de la acción administrativa (a pesar la insistencia en ello tanto de la Ley como del Reglamento de subvenciones). Así, cabe considerar que el propio Plan se erige también como una valiosa e imprescindible herramienta al servicio de la ciudadanía, facilitándole el control de la política subvencional, pues incorpora la siguiente información<sup>12</sup>:

- a) Objetivos estratégicos.
- b) Líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación.
- c) Régimen de seguimiento y evaluación continua – monitoreo– aplicable a las diferentes líneas de subvenciones.

d) Resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores en los que se trasladará el contenido de los informes emitidos.

Ahora bien, a pesar de que el Reglamento de Subvenciones detalla los elementos del Plan de forma minuciosa, el mismo Reglamento, a renglón seguido<sup>13</sup>, disminuye su importancia desde el punto de vista de la *accountability* social vertical, al establecer que el contenido del Plan Estratégico podrá, en determinados casos, reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación.

Además, la normativa no establece ningún procedimiento para la elaboración del Plan. Sin embargo, consideramos que en su confección debería garantizarse la máxima participación ciudadana, con la apertura de un amplio período de información pública y búsqueda de consensos, que facilitara la formación de un modelo colaborativo de previsión social.

- *La Base de Datos Nacional de Subvenciones*<sup>14</sup> (BDNS)

La base de datos nacional (BDNS) recoge información de las subvenciones gestionadas por las diversas administraciones públicas con el objetivo de mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control.

Sin embargo, llama la atención que la Ley General de Subvenciones establezca que la información incluida en la base de datos nacional tiene carácter reservado, sin que pueda ser cedida o comunicada a terceros. Con ello, se olvida que este importante instrumento de informa-



<sup>11</sup>El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones tiene carácter básico, por lo que todas las administraciones públicas que pretendan otorgar subvenciones deben aprobar su correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones.

<sup>12</sup>Art. 12.1 del RD 887/2006, de 21 de julio.

<sup>13</sup>Art. 12.2 del RD 887/2006, de 21 de julio.

<sup>14</sup>La fecha de redacción del presente artículo (agosto de 2014) es anterior a la de aprobación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Esta norma modifica los arts. 18 y 20 de la Ley General de Subvenciones, incorporando las propuestas de publicidad recogidas en el Informe CORA y descritas por los autores, así como mejorando la coordinación con el Portal de Transparencia establecido por la Ley 19/2013.

ción no solo debería servir a los fines de los órganos institucionales sino que también puede ser una importante herramienta al servicio de la ciudadanía para el legítimo ejercicio de la accountability. De hecho, la actual filosofía del *Open Data* –directamente vinculada a los procesos de control y evaluación– basada en la idea de que los datos o información creados por las administraciones públicas pertenecen a la sociedad (Yu y Robinson, 2012) exige que el conocimiento y tratamiento de estos datos públicos no sea tratado como un privilegio limitado al uso exclusivo de las administraciones sino como un derecho de todos que, entre otros beneficios, permite transformar el modelo de gobernanza pública (Piedrabuena y Criado, 2012)<sup>15</sup>.

En este sentido, el Informe CORA<sup>16</sup> (2013) propone que la base de datos nacional debe operar como un sistema de publicidad de las subvenciones concedidas, contribuyendo a una mayor transparencia y promoviendo una simplificación de procedimientos al ahorrar a los órganos concedentes el trámite de remisión al boletín oficial correspondiente.

Finalmente, siendo que la reciente Ley de Transparencia establece, asimismo, la obligación de publicar las subvenciones en el Portal de Transparencia<sup>17</sup> con el que debe contar cada administración pública, se echa de menos una mejor coordinación de dicha norma con la específica de subvenciones, dado el confuso sistema de publicidad que finalmente ha quedado establecido<sup>18</sup>.

*- Importancia de la motivación frente a la tradicional discrecionalidad de la acción de fomento*

Tal y como veíamos anteriormente, en un principio la subvención obedecía a la configuración de una administración de fomento tradicional, personalista y discrecional. En la actualidad, si bien es cierto que ya no responde al calificativo de discrecionalidad absoluta (Sesma, 2010), no es menos cierto que todavía existen amplios márgenes para la misma. Esta discrecionalidad especialmente se aprecia en cuanto a la selección de las actividades o proyectos a subvencionar, en relación con

las denominadas subvenciones de carácter nominativo.

Por ello, a los efectos no solo del control de legalidad sino también del control ciudadano, la motivación de los actos discrecionales de la administración resulta imprescindible<sup>19</sup>, como elemento central que debe estar presente en la totalidad del proceso de otorgamiento de subvenciones, siendo consustancial a la transparencia y requisito necesario para poder ejercer un control eficaz de la actividad pública en la materia.

*- El sistema de recursos administrativos y judiciales*

La opción de ejercitar acciones contra las decisiones que adopte la administración en la tramitación de un procedimiento de otorgamiento de subvenciones, es otra de las medidas que favorece la accountability. Sin embargo, la inexistencia de una acción pública aplicable a la impugnación de las decisiones en materia subvencional<sup>20</sup>, o el actual sistema de tasas judiciales<sup>21</sup> son dos elementos que dificultan el control social que puedan ejercer los ciudadanos.

**El papel de los medios de comunicación y de las ONG: *advocacy***

Los medios de comunicación representan un papel fundamental en promocionar la buena gobernanza y controlar la corrupción (Stapenhurst, 2000). Para de la Quintana y Oliva (2012) el derecho a la información garantiza la libertad de pensamiento, configurándose en un pilar del Estado de Derecho, resultando imprescindible para el control ciudadano de la acción pública. Sin embargo, el propio modelo de financiación de los medios de comunicación en España, caracterizado por las abundantes inyecciones de dinero público en forma de subvenciones y a través de millonarias campañas de publicidad institucional o suscripciones masivas a medios de comunicación por parte de las administraciones, supone un verdadero riesgo para la independencia de dichos medios, impidiéndoles ser críticos con el poder que los financia (Colino, 2013).

Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales (ONG), se manifiestan, asimismo, como elemento básico para el control de la aplicación de los fondos pú-

<sup>15</sup>Cabe destacar, no obstante, que en el segundo Plan de Acción (abril de 2014) con motivo de la incorporación de España a la plataforma internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto ([www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)), consta, en su Compromiso 17 (relativo al mayor control y transparencia de las subvenciones públicas), el refuerzo de la funcionalidad de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), promoviendo su uso como instrumento de planificación y para la lucha contra el fraude de subvenciones. Además, se anuncia que se dotará de carácter público a parte de su contenido, de manera que la BDNS se erigirá como sistema nacional centralizado de publicidad de subvenciones apoderando a la Intervención General de la Administración del Estado para que publicite todas las convocatorias abiertas en cada momento, así como las resoluciones de concesión que vayan cayendo en todo el territorio nacional.

<sup>16</sup>Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

<sup>17</sup>Arts. 8 y 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

<sup>18</sup>Estos conflictos normativos que afectaban tanto a la materia subvencional como a la contractual, fueron ya puestos de manifiesto por el Consejo de Estado en su dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, en relación al anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

<sup>19</sup>Como de hecho viene a exigir el art. 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>20</sup>Como sí sucede en otros ámbitos administrativos como es el caso de la materia urbanística, de acuerdo con el art. 48 del RDLEG 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

<sup>21</sup>La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, ha generalizado la aplicación de tasas para el ejercicio de acciones judiciales. En particular, el art. 2 de la ley (que regula el hecho imponible) incluye, en su apartado c), la exigencia del abono de la tasa para la interposición de un recurso contencioso administrativo.

blicos por parte de las administraciones. De hecho, el rol de las ONG ejerciendo su función de *advocacy* de la ciudadanía ha experimentado un desarrollo espectacular durante los últimos años. A título de ejemplo, podemos destacar, las aportaciones realizadas desde *Transparency International* (<http://www.transparency.org/>), organización que se dedica a luchar contra la corrupción a nivel mundial; o de *Access Info Europe* (<http://www.access-info.org/>), institución que promueve y protege el derecho de acceso a la información.

El Portal de Transparencia que promueve la nueva Ley de Transparencia (art. 10) y las reformas previstas para la BDNS se manifiestan como instrumentos que, aunque de mínimos, pueden resultar de gran utilidad para el ejercicio inmediato del control ciudadano y la *advocacy*. A ello hay que añadir, la gran transformación que se está produciendo con la progresiva incorporación de las redes sociales en la gestión de las políticas públicas, al atraer cada vez más la atención de las administraciones públicas como fuente de innovación y mejora interna, así como ámbito de profundización en la relación con la ciudadanía (Criado y Rojas, 2013:7).

## 7. CONCLUSIONES

La actividad subvencional se constituye en la actualidad como una verdadera política pública cuyo control y evaluación presenta un panorama complejo, con multiplicidad de elementos a tomar en cuenta y una gran variedad de actores públicos y privados implicados.

Del análisis realizado destaca la importancia que adquiere la *accountability* horizontal, conformada por diversas instituciones que llevan a cabo una tarea de control y evaluación de objetivos de carácter, fundamentalmente, técnico y profesional. Así, cabe considerar el trabajo del Tribunal de Cuentas (como también de los órganos autonómicos de control externo), aunque se observa en dicha institución ciertos déficits a corregir en cuanto a su posible politización. Asimismo, la proyectada Junta Consultiva de Subvenciones, como órgano consultivo en la materia se muestra como un elemento que debería ser puesto en funcionamiento a la mayor brevedad, dada la dispersión de criterios que actualmente existente. Merece la pena destacar también la figura de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con su

doble función de control financiero y de control y evaluación de objetivos que, en todo caso, requerirá de la necesaria coordinación con los denominados OCEX, u órganos de control externo (Sesma, 2005). Y finalmente, no podemos olvidar tampoco las funciones de los órganos gestores concedentes de la subvención, los cuales, dada su proximidad con los beneficiarios, pueden desarrollar una labor única de comprobación de la realización de las actividades y cumplimiento del objeto de la misma.

Pero no menos importante se manifiesta la función actual de la *accountability* vertical social. Así pues, en tiempos de transparencia, participación y colaboración –los tres grandes componentes del Gobierno Abierto– toman posiciones destacadas todos aquellos instrumentos al servicio de la sociedad que muestran modelos innovadores de regeneración democrática. En este sentido, la ciudadanía se va incorporando al debate público gracias, entre otros elementos, al renovado discurso de la transparencia y a la progresiva incorporación de medios o técnicas facilitadoras del control (como es el caso del Plan Estratégico de Subvenciones; la Base Nacional de Datos de Subvenciones, de la que se promueve su apertura de datos; la requerida exigencia de la motivación de los actos dictados en materia de subvenciones, o el sistema de recursos administrativos y judiciales). También los medios de comunicación, las ONG y el desarrollo de las TIC –con nuestra atención dirigida, cada vez más, hacia el papel que representan las redes sociales– están facilitando este cambio de escenario.

Finalmente, a fin de mejorar los sistemas de control y evaluación del gasto que la subvención supone, es necesario que se lleven a cabo determinados cambios estructurales, como son el establecimiento de una regulación común en materia de subvenciones y ayudas públicas –evitando, así, alejarnos de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad– y, en un sentido similar, la supresión con carácter general de las denominadas “subvenciones nominativas”, transparentando su otorgamiento, ejecución y evaluación de impacto, y definiendo criterios homogéneos para su concesión. Compromisos asumidos por España en su primer y segundo Plan de Acción (abril de 2012 y abril de 2014) con motivo de la incorporación de nuestro país a la plataforma internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

**Auditoría Pública** (1997). “El control de las subvenciones públicas” (11): 6-11.

**Bovens, M.** (2010). “*Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*”. *West European Politics* 33 (5): 946-967.

**Calderón, C. y Lorenzo, S.** (2010). “*Introducción*”, en *Open Government*. Gobierno Abierto. Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.). Algón Editores: 11-19.

- Caldevilla Domínguez, D.** (2009). "Democracia 2.0: La política se introduce en las redes sociales". Pensar la Publicidad. *Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias* 3 (2): 31-48.
- Cárdenas, J.** (2010). Herramientas para enfrentar la corrupción. Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más, coord. R. Méndez-Silva, 11-78. México: UNAM, IJ.
- Colino, A.** (2013). "Evolución de la financiación de los medios de comunicación en España. ¿Hacia un modelo más sostenible?". *Papeles de Europa* 26 (1): 46-69.
- Criado, I. y Rojas, F.** (2013). Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto. Barcelona: EAPC.
- De la Quintana, A. y Oliva, C.**(2012). "Subvenciones a la prensa en España: sinergias políticas y empresariales en Andalucía, Cataluña, Galicia y El País Vasco". *Miguel Hernández Communication Journal* (3): 101-120.
- Jordana de Pozas, L.** (1949). "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo". *Revista de Estudios Políticos* (48): 41-54.
- Maríñez Navarro, F.** (2012). "El debate abierto del Gobierno Abierto", ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 octubre – 2 noviembre 2012.
- Martínez López-Muñiz, J.L.** (2005). "El recurso contencioso de lesividad en materia tributaria". *Nueva Fiscalidad* (1): 9-46.
- Mejía Lira, J.** (2005). "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". CLAD.
- Natera, A.** (2004). "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". *Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III.
- O'Donnell, G.** (1998). "Accountability horizontal", *Ágora* (8). Buenos Aires.
- O'Donnell, G.** (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política* (11): 11-31.
- Pascual García, J.** (2006). "El Reglamento de la Ley General de Subvenciones". *Revista Española de Control Externo*, VIII (23).
- Piedrabuena A. y Criado, L.** (2012). "Opendata, oportunidad escondida y semilla de la web semántica", *Revista de Unidades de Información* (2).
- Salazar Vargas, C.** (1999). Las Políticas Públicas. Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sesma Sánchez, B.** (2005). "El control financiero de subvenciones públicas en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones". *Auditoría Pública* (35): 21-36.
- Sesma Sánchez, B.** (2010). "Disposiciones generales de la Ley General de Subvenciones y de su reglamento". **Martínez Giner, L. A. y Navarro Faure, A.** (coords.), Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas. Valencia: Tirant lo Blanch: 19-115.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E.** (2002). "Accountability social: La otra cara del control". *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Stapenhurst, R.** (2000). "The Media's role in curbing corruption". The World Bank.
- Subirats Humet, J.** (2014). "Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis". *Cambio Social y Cooperación en el Siglo XXI*.
- Yu, H. y Robinson, D.G.** (2012). "The New Ambiguity of Open Government". SSRN eLibrary.